



196

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE
MEXICO

ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS PROFESIONALES.

CAMPUS ARAGON

296780

ANALISIS JURIDICO SOBRE EL REGIMEN LABORAL
QUE DEBE SER APLICABLE A TRABAJADORES DEL
FIDEICOMISO PUBLICO DE FOMENTO.

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:
LICENCIADO EN DERECHO
P R E S E N T A :
ARACELI HERNANDEZ CRUZ.

ASESOR:
LIC. ENRIQUE GARCIA CALLEJA.



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.

A MI MADRE:

A quien jamás encontraré la forma de agradecer el cariño
comprensión y apoyo brindados en las derrotas y logros obtenidos
haciendo de este un triunfo más tuyo que mío por la forma en que lo
hemos compartido y sólo espero que comprendas que mis ideales
esfuerzos y logros han sido inspirados en ti.

A LA MEMORIA DE MI PADRE:

Al señor Efrén Hernández Santiago.

A MIS HERMANOS:

Que siempre me brindaron su apoyo y confianza, durante todo el
tiempo de mis estudios.

AL LICENCIADO ENRIQUE GARCIA CALLEJA:

Por su gran ayuda y asesoría en la culminación de la presente tesis.

A MIS PROFESORES:

Con mi agradecimiento y admiración.

A MI ALMA MATER:

Porque ser y saberme universitario es un orgullo y privilegio que no todos tienen.

A UN GRAN AMIGO:

Oscar Coca Reyes, por su gran apoyo.

A MIS COMPAÑEROS Y AMIGOS:

Por los momentos de apoyo.

INDICE

INTRODUCCION

CAPITULO PRIMERO

1. ANTECEDENTES Y GENERALIDADES DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA Y SU ORGANIZACIÓN

1.1. Antecedentes	7
1.1.1. Origen en el derecho positivo	8
1.1.2. En el derecho mexicano	11
1.2. Noción y necesidad de la administración pública	18
1.2.1. Concepto	18
1.2.2. Finalidad	22
1.2.3. Fundamentos de existencia	26
1.2.4. Clasificación y justificación	34
1.2.4.1. Administración pública centralizada	35
1.2.4.2. Administración pública paraestatal	47
1.2.5. Naturaleza jurídica	58

CAPITULO SEGUNDO

ANÁLISIS SOBRE LA NATURALEZA, FINALIDAD Y REGIMEN APLICABLE AL FIDEICOMISO PÚBLICO DE FOMENTO

2.1. Concepto	61
2.2. Naturaleza, estructura, funcionamiento y finalidad ...	67
2.2.1. Naturaleza jurídica	68
2.2.1.1. Negocio fiduciario o acto unilateral	68
2.2.1.2. Contrato u operación bancaria	76
2.2.1.3. Entidad Paraestatal	82
2.2.2. Finalidad	87

2.3. Proceso de constitución de un fideicomiso	91
2.3.1. Constitución	92
2.3.2. Elementos	97
2.3.2.1. El fideicomitente	97
2.3.2.2. El Fiduciario	105
2.3.2.3. El Fideicomisario	108
2.3.2.4. El Comité Técnico	110
2.3.2.5. Patrimonio Fiduciario	116
2.3.4.6. Objeto	119
2.3.3.7. Fines	123
2.3.2.8. Duración	125
2.3.3. Proceso de extinción	127

CAPITULO TERCERO

NECESIDAD DE REESTRUCTURAR EL REGIMEN LABORAL APLICABLE A LOS TRABAJADORES DEL FIDEICOMISO PUBLICO DE FOMENTO

3.1. Artículo 82 de la Ley de Instituciones de Crédito	133
3.1.1. Régimen laboral aplicable	144
3.1.2. Régimen de responsabilidad aplicable	150
3.1.3. Autoridad laboral competente	157
3.2. Aplicación del apartado B del artículo 123	
constitucional	160
3.2.1. Finalidad de la propuesta	160
3.2.2. Texto de la reforma	171
3.2.3. Justificación	174
CONCLUSIONES	177
BIBLIOGRAFIA	180
ANEXOS	183

INTRODUCCION

La administración pública federal se encuentra contemplada en el artículo 90 Constitucional como centralizada y paraestatal, y está integrada por el conjunto de órganos dependientes o auxiliares del poder ejecutivo para prestar los servicios públicos.

La administración pública paraestatal forma un conjunto de entes integrantes de la administración, que tienen como objeto auxiliar al poder ejecutivo para prestar diversos servicios públicos; esta administración pública paraestatal está integrada por organismos públicos descentralizados, empresas de participación estatal y el fideicomiso público.

En el caso del fideicomiso público de fomento, éste carece propiamente de una naturaleza jurídica concretamente definida, ya que la doctrina jurídica en ocasiones lo considera como una institución de la administración pública, pero en la mayoría de los casos lo definen como un contrato, en función de que el fideicomiso público participa de la naturaleza jurídica del fideicomiso genérico, definido como un contrato en el cual una persona o institución llamada fideicomitente aporta a otra persona llamada fiduciario una determinada cantidad de dinero o ciertos bienes, a fin de que la institución fiduciaria proceda a administrar o suministrar los recursos mencionados, en

beneficio de una persona o a un conjunto de personas llamados fideicomisarios.

En el caso del fideicomiso público, el problema se presenta en razón de que se constituye con la intención de que a través de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, se afecten ciertos bienes del dominio privado del Estado; para que se realice una determinada obra pública o para prestar un determinado servicio; sin embargo, este fideicomiso se encuentra controlado por una institución fiduciaria que generalmente es una Banca de Desarrollo.

En el desarrollo de este trabajo de investigación, participamos de la definición del fideicomiso público de fomento como contrato, por lo que el fideicomiso no tiene personalidad jurídica propia y, en consecuencia, no puede ser considerado como persona moral, lo que trataremos de ir demostrando en el presente trabajo.

Lo anterior conlleva a concluir que la institución fiduciaria es la representante legal, que se encarga de la administración y vigilancia del fideicomiso, para observar que el fin del contrato sea acorde con el interés general que debe de satisfacer.

Pero a su vez, cuenta con diversos trabajadores, los cuales no tienen concretamente definidos si son trabajadores del Estado o trabajadores de la institución fiduciaria; esto

es, en un conflicto laboral no existe una correcta definición de si deben ellos considerarse como trabajadores del Estado en función de que en términos del artículo 82 de la Ley de Instituciones de Crédito se consideran como trabajadores al servicio del patrimonio fiduciario, que en términos de la Ley Federal del Trabajo esto no es posible, y en consecuencia, deberían de estimarse como empleados de la institución fiduciaria y como trabajadores al servicio del Estado.

Lo anterior es así, porque en ocasiones son sancionados como auténticos servidores públicos, pero el problema se presenta; cuando dichos trabajadores ejercen sus derechos laborales, porque en cuanto a prestaciones no son considerados como trabajadores al servicio del Estado; sin embargo, son sancionados como servidores públicos y para efectos de la demanda tienen que presentarla ante el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, es decir, como si fueran trabajadores de apartado B, lo cual nos parece un incorrecto empleo de la técnica jurídica legislativa, toda vez que no se encuentra perfectamente definido si son trabajadores del apartado A o del apartado B, siendo precisamente nuestro tema de investigación definir esa situación laboral.

En nuestra apreciación muy subjetiva podemos estimarlos como trabajadores de apartado B, toda vez que se encuentran al servicio de la institución fiduciaria y la institución es una

entidad de la administración pública federal, es decir, pertenece al Estado y, si lo que efectivamente prestan es un servicio público y si el fideicomiso público forma parte de la administración pública federal, deben en consecuencia ser regidos por el apartado B, en cuanto a prestaciones, en conflictos y en responsabilidad.

Con esta finalidad, hemos decidido dividir el presente trabajo en tres capítulos: El capítulo primero denominado "Antecedentes y Generalidades de la Administración Pública y su Organización", que trata del origen de la administración pública, con la finalidad de precisar la noción y necesidad del fideicomiso público de fomento, así como su existencia.

El capítulo segundo llamado "Análisis sobre la Naturaleza, Finalidad y Régimen Aplicable al Fideicomiso Público de Fomento", se analiza la naturaleza jurídica, con el propósito de establecer si es un contrato o una institución de la administración pública o si es simplemente una operación bancaria; también analizamos el proceso de constitución del fideicomiso público de fomento.

El capítulo tercero titulado "Necesidad de Reestructurar el Régimen Laboral aplicable a los Trabajadores del Fideicomiso Público de Fomento", se establece el régimen laboral que debe corresponder a los trabajadores del fideicomiso público, así como establecer qué autoridad es

competente para conocer de estos litigios, con el propósito de establecer la aplicación correcta de la Ley.

Para la realización de la presente investigación, empleamos el método científico deductivo, que va de lo más general, que son los antecedentes históricos, a lo más particular o individual, que es nuestra propuesta de reforma; nuestra técnica de investigación fue la técnica documental, toda vez que no utilizamos los métodos propios de la investigación de campo, sino que nos basamos fundamentalmente en el análisis de la doctrina, la legislación y la jurisprudencia, para poder determinar con toda claridad si son trabajadores de apartado A o B o, si deben regirse por ambos, para lo cual desarrollamos la presente investigación que titulamos: ANALISIS JURIDICO SOBRE EL REGIMEN LABORAL QUE DEBE SER APLICABLE A TRABAJADORES DEL FIDEICOMISO PUBLICO DE FOMENTO.

Finalmente, terminamos con las conclusiones derivadas de la presente investigación.

CAPITULO PRIMERO
ANTECEDENTES Y GENERALIDADES DE LA ADMINISTRACIÓN PUBLICA Y
SU ORGANIZACIÓN

1.1. Antecedentes

1.1.1. Origen en el derecho positivo

1.1.2. En el derecho mexicano

1.2. Noción y necesidad de la administración pública

1.2.1. Concepto

1.2.2. Finalidad

1.2.3. Fundamentos de existencia

1.2.4. Clasificación y justificación

1.2.4.1. Administración pública centralizada

1.2.4.2. Administración pública paraestatal

1.2.5. Naturaleza jurídica

CAPITULO PRIMERO

1. ANTECEDENTES Y GENERALIDADES DE LA ADMINISTRACION PUBLICA Y SU ORGANIZACION

1.1. Antecedentes de la administración pública

Para poder hablar del fideicomiso público, es necesario referirnos primeramente a los antecedentes de la administración pública, para poder determinar el nacimiento o la aparición de nuevas estructuras administrativas y qué finalidad persiguen.

Entre esas estructuras surgen dependencias y entidades de la administración pública, entre las que podemos mencionar a los fideicomisos públicos, que auxilian al presidente de la República para el mejor despacho de los asuntos de dicha administración.

Por otro lado, el nacimiento de la administración pública se presenta, gracias a las condiciones necesarias que surgen y en donde impera la aplicación de la ley, es decir, en donde el Derecho y la separación de poderes propician a la organización de una nueva estructura.

Pasemos enseguida a su estudio, haciendo una breve referencia en el derecho positivo y en México.

1.1.1. Origen en el derecho positivo

La administración pública aparece desde que el hombre se organiza en sociedades, más o menos complejas, en las que existía la presencia de una autoridad, que subordinaba y regía las actividades del resto del grupo.

El maestro Miguel Acosta Romero¹ relaciona la existencia de la administración pública desde la época del antiguo Egipto, en donde bajo el régimen de Ramsés ya contaban con un manual de jerarquía; en China 500 a. C., existió un manual de organización y buen gobierno; en Grecia y en Roma también existió la estructura administrativa, pero en la Edad Media y en el Renacimiento se va perfeccionando.

El desarrollo de la administración pública en la Edad Contemporánea,² es posible gracias a la eliminación del Estado absolutista dándole paso al Estado liberal cuyos cimientos se encuentran basados en el derecho; por tanto, la creación del Estado de derecho es una condición necesaria para el nacimiento de la ciencia de la administración, porque ésta se encuentra sometida a la ley, cuestión por la cual la ciencia administrativa y el derecho administrativo tienen un origen común y se encuentra estrechamente vinculados.

¹ Vid. ACOSTA ROMERO, Miguel. Teoría General del Derecho Administrativo. 14ª ed., México, Ed. Porrúa, 1999. p. 61

² Vid. GUERRERO OROZCO, Omar. Introducción a la Administración Pública, s/ed., México, Ed. Harla, 1995. p 116 as

La eliminación del absolutismo dio origen a un Estado basado en el derecho y en la división de poderes,³ pero estas condiciones se fueron desarrollado de manera diferente en cada país, por ejemplo en Francia, después de la Revolución de 1789, se presentan las condiciones necesarias para la codificación de las normas administrativas.⁴

En otras palabras, con la eliminación del absolutismo el pueblo o los individuos podían defenderse frente al ejercicio arbitrario del poder, es decir, se acabó con privilegios y derechos señoriales, se publicó una Declaración de los derechos del hombre, en donde se reconoció el derecho a la propiedad, la igualdad jurídica y las libertades personales.

De esta manera, se presentan las condiciones necesarias para que los individuos puedan exigir sus derechos y así, el poder sea más racional, en donde prevalezca un equilibrio entre el pueblo y sus gobernantes, de tal forma que dicho poder no pueda ser utilizado arbitrariamente en perjuicio de sus ciudadanos.

En Alemania surge hasta la segunda mitad del siglo XIX con Lorenzo Von Stein y su obra la Ciencia de la administración; Italia al igual que Alemania, la ciencia de la administración aparece a finales del siglo XIX, pero

³ Vid. FRAGA, Gabino. Derecho Administrativo. 8ª ed., México, Ed. Porrúa, 1998, p. 28

⁴ Vid. MARTÍN MATEO, Ramón. Manual de derecho Administrativo. 17ª ed., Madrid, Ed. Edigrafos, 1995. P.p. 37-39.

Italia tiene el mérito de haber elaborado el primer tratado: "Principios fundamentales del derecho administrativo".

Es decir, en Italia se eliminó la anarquía,⁵ para dar paso a un régimen liberal democrático, en donde se introdujo el sufragio universal masculino; por otro lado, la clase obrera pudo fundar un partido Socialista Italiano y la Confederación General del Trabajo; así se creó una estructura nueva de poder, donde el pueblo podía participar en las decisiones de la nación.

En Inglaterra aparece hasta 1921 con W: H: Moreland, es decir, el poder era detentado por la Corona y después desaparece por el surgimiento de la monarquía constitucional y parlamentaria. En otras palabras, surge el imperio de la Ley, en donde obliga por igual a administrado y a administradores; así, la administración en Inglaterra⁶ no contaba con facultades excesivas o privilegiadas.

Finalmente, en España nace de raíz hispánica por un lado y francesa por el otro, pero el caso de España es de gran relevancia, pues es el único país en donde la ciencia administrativa se desarrolla en forma sistemática, programada y pedagógica sobre todo en la primera parte del siglo XIX,

⁵ Vid. ENCICLOPEDIA AUTODIDACTICA OCEANO. V. 8., S/ed., España, Ed. Oceano, 1995. p.1967.

⁶ Vid. MARTÍN MATEO, Ramón. *Op. cit.* p. 40.

las obras de Silvela, Olivan y Posada de Herrera son un ejemplo de esta aseveración.

La ciencia administrativa en España es de gran importancia para México, ya que está inspirada directamente de la española y más propiamente, de la franco-española.

1.1.2. En el derecho mexicano

La ciencia administrativa en México aparece desde la época precolombina, en donde los pueblos que ocupaban el territorio nacional ya contaban con una estructura administrativa, es decir, había una autoridad suprema que era el tlacatecuhtli o hueytlatoani (supremo señor), que era elegido por el Tlatocan o consejo, de entre cuatro dignatarios que pertenecían a la nobleza.⁷

La autoridad del supremo señor no reconocía límites, a sus irrestrictas atribuciones en lo político, lo administrativo, lo judicial y lo militar, añadía la máxima jerarquía sacerdotal. Cuando iba a la guerra, era sustituido por un lugarteniente.

El Tlatocan o consejo de la nobleza, estaba integrado por tecutlatoque o senadores, achcacahtin o viejos del

⁷ Vid. ENCICLOPEDIA DE MEXICO. T. I. s/ed., México, Ed. Edem. 1995. p.111.

pueblo, yaotequihuaque o soldados principales, papahaque o sacerdotes y pilli o nobles.

Por otro lado, en el orden judicial existían tribunales, el Tlaxitlan se dedicaba a las causas criminales, el Teccalli resolvía asuntos civiles, y el Tecpilcalli que era especial para los nobles. Así, los litigios más complicados se resolvían en última instancia por el supremo señor, auxiliado por los senadores.

De tal manera, la administración pública en la época precolombina, era dirigida por un supremo señor y por nobles, ligados por ideas y lazos familiares, vivían en constante competencia relacionada con el comercio, lo que en ocasiones provocaba la aparición de guerras, y dio lugar a la existencia de la esclavitud, que era dirigida por las clases superiores, dando como resultado un desamparo total a las clases más débiles.

En la época colonial, la administración estaba bajo el mando del virrey que ejercía a nombre de la Corona Española, es decir, al lado del virrey, se encontraba la Real Audiencia, que coadyuvaba con éste en el ejercicio de la función administrativa, además de vigilar y controlar las acciones del virrey. También participaban en la actividad administrativa, los secretarios del virrey y el Consejo de Indias.

El virrey representaba la autoridad real y tenía el doble carácter de gobernador y capitán general, y entre sus funciones podemos mencionar las siguientes: dirigía las oficinas públicas, vigilaba la recaudación de rentas, nombraba a los gobernadores de las provincias, tenía el mando de las tropas de mar y tierra y podía promover conquistas.

Durante el siglo XIX, los pensadores mexicanos se enfocaban más al análisis de la burocracia, la organización y funcionamiento de la administración pública, la organización administrativa, la administración financiera y a la reforma administrativa.

En 1824, apenas constituida la República, reflejaba todavía la lucha de partidos, provocando la aparición de varias corrientes como el "aspirantismo" y la "emplemonia", como expresaba Zavala en 1828, diciendo que el "aspirante" solo buscaba ocupar un empleo con la finalidad de obtener un lucro, sin poner atención en la aptitud que tenía para desempeñar el trabajo.⁸

La constitución de 1867, organizó a la nación en forma de república representativa, democrática y federal, compuesta de estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior, pero unidos en una federación. En el año de 1865, como consecuencia de la intervención francesa, se

⁸ Vid. GUERRERO OROZCO, Omar. *Op. cit.* P. p.220-223

promulgó el estatuto provisional del Imperio, que impuso como forma de gobierno una monarquía moderada hereditaria, y a un emperador que representaba la soberanía nacional, éste gobernaba por medio de un ministerio, el territorio se dividió en departamentos, distritos y municipalidades, a cargo de prefectos, subprefectos y alcaldes, todos bajo las ordenes del emperador. De tal manera, se puede comentar que, la administración pública en el siglo XIX se caracteriza por el afán de organización y el de su funcionamiento.

Por su parte, en los años de 1867 a 1876, se propuso modernizar al país tras tantos años de guerra, entre los planes que destacaban era la diversificación de la agricultura, el establecimiento de industrias, la puesta de una infraestructura de comunicaciones y la generalización de la enseñanza, de tal manera que, ya se manifestaba la prestación de servicios públicos por parte del gobierno.

En la época de Porfirio Díaz, la situación de la administración pública no varió mucho, aunque mejoro su rendimiento por el uso de los manuales entre los cuales se puede mencionar, Guía Práctica del Empleado en la República Mexicana de Alberto Díaz Rugama, y fue elaborando en 1887 pensando que sería de gran utilidad al funcionario público de esa época.⁹

⁹ Vid. *Ibid.* p. 223.

Los pensadores del siglo XIX, se preocuparon por organizar a la administración pública, elaborando manuales desde los primeros años de la independencia hasta finales del siglo. Durante esta época, la organización y atribuciones de la administración pública, no era muy estable por los distintos regímenes políticos que prevalecían.

Por otro lado, al consumarse la Revolución Mexicana y bajo el imperio de la Constitución de 1917, el Estado adopta el régimen intervencionista, en que éste se compromete a proteger las condiciones de vida de la población, Esto origina que la administración pública tenga como finalidad la protección del interés general, mediante la atención de las necesidades sociales, en donde el presidente de la República es el jefe máximo de la administración pública. Sobre estas bases, se crea la primera Ley de Secretarías de Estado, publicada en 1917, a la que habrían de suceder varias leyes.

Es decir, la constitución de 1917, consagró jurídicamente el dominio original de la nación sobre las tierras y aguas, la reforma agraria, el municipio libre, el derecho al trabajo, lo que favoreció la creación de órganos administrativos nuevos.

Así, de esta forma, la administración pública se identifica con el dominio político y la dirección de la actividad gubernamental, en otras palabras, la administración

resulta del vínculo entre el Estado y la sociedad, que se manifiesta mediante la prestación de servicios públicos.¹⁰

Actualmente la administración pública, se encuentra regida por la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal publicada en 1976 y por la Ley Federal de Entidades Paraestatales de 1986.

Finalmente, la administración pública en México ha experimentado cambios en su estructura, y han sido ha consecuencia del crecimiento de la población, de los problemas económicos y sociales, así como de la ideología del Estado.

La estructura de la administración pública en el siglo XIX dista mucho de parecerse a la administración de 1920, hasta un poco antes de la época del presidente Calles. El desarrollo de la administración pública se presenta a partir de 1917 y hasta 1960, pero a partir de ésta última fecha y hasta la actualidad ha sufrido cambios impresionantes.

El manejo de un presupuesto y el crecimiento de la población, el gobierno se vio en la necesidad de crear nuevas formas de organización administrativa, como son los entes del sector paraestatal, para el mejor manejo de los asuntos de interés general que demanda la sociedad en su conjunto.¹¹

¹⁰ Vid. *Infra*. Apartado 1.2.2. p. 22. de la obra que se lee.

¹¹ Vid. CARRILLO CASTRO, Alejandro. La Reforma Administrativa en México. México, Ed. Porrúa, 1998. p. 210

Finalmente, dado que el Estado es el que ejerce la rectoría del país y a fin de poder satisfacer las necesidades colectivas, propicio la creación de organismos de la administración pública, a fin de dar congruencia y coherencia a una administración pública federal.

En el siguiente apartado haremos un análisis de la finalidad y organización de la administración pública en la actualidad.

1.2. NOCION Y NECESIDAD DE LA ADMINISTRACION

Para que nosotros podamos entender cuál es el régimen legal que debemos aplicar a los trabajadores del fideicomiso público, debemos empezar por explicar qué es la administración pública, qué finalidad persigue, qué elementos la integran y saber cuál es su naturaleza, ya que el fideicomiso público es considerado como un ente de la administración pública.

1.2.1. Concepto de Administración Pública

Acerca de la noción de administración pública existen distintas corrientes, en sentido formal, según el cual se le considera, en palabras de Gabino Fraga como: "El organismo público que ha recibido del poder político la competencia y los medios necesarios para la satisfacción de los intereses generales". En sentido material, siguiendo al mismo autor, dice que: "Es la actividad de este organismo considerado en sus problemas de gestión y de existencia propia tanto en sus relaciones con otros organismos semejantes como con los particulares para asegurar la ejecución de su misión".¹²

¹² FRAGA, Gabino. Op. cit. p. 119.

Como se puede apreciar, tanto la definición en sentido formal como en sentido material son muy generales, de modo que al hablar de organismo público, no es muy propio, ya que un órgano público forma parte del Gobierno, es decir, no hay una delimitación en cuanto a la materia, porque poder público abarca tanto al poder ejecutivo, legislativo y judicial.

Para el doctor Andrés Serra Rojas:

La administración pública es una entidad constituida por los diversos órganos del Poder Ejecutivo Federal, que tiene como finalidad realizar las tareas sociales, permanentes y eficaces de interés general, que la Constitución y las leyes administrativas señalan al Estado para dar satisfacción a las necesidades generales de una nación.¹³

Este concepto es más aceptable, ya que se puede observar que la administración pública está constituida por órganos administrativos, que la Constitución y la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal instituyen formalmente como auxiliares del Ejecutivo Federal, para satisfacer el interés general.

Por su parte, el maestro Acosta Romero define a la administración pública diciendo que:

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

¹³ SERRA ROJAS, Andrés. Derecho Administrativo. 20ª ed., México, Ed. Porrúa, 1999. P. 528.

*cuenta con: a) elementos personales; b) elementos patrimoniales; c) estructura jurídica, y d) procedimientos.*¹⁴

Estamos de acuerdo con el maestro Acosta Romero, toda vez que, señala con más precisión que la administración pública está constituida por órganos de carácter centralizado y paraestatal, además, señala los elementos necesarios para que pueda cumplir con su finalidad, que será la de satisfacer el interés general por medio de la prestación de servicios públicos y que su actividad se basa en las normas y procedimientos establecidos en la norma jurídica.

Por otro lado, la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal la define diciendo:

Artículo 1º. La presente ley establece las bases de organización de la administración pública federal, centralizada y paraestatal. La Presidencia de la República, las Secretarías de Estado, los Departamentos Administrativos y la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal, integran la administración pública Centralizada. Los organismos descentralizados, las empresas de participación estatal, las instituciones nacionales de crédito, las organizaciones auxiliares de crédito, las instituciones nacionales de seguros y de fianzas y los fideicomisos, componen la administración pública paraestatal.

De este precepto, podemos comentar que la administración es centralizada y paraestatal, que para su mejor funcionamiento cuenta con dependencias de la administración centralizada y con entidades paraestatales, para el mejor funcionamiento de la administración.

¹⁴ ACOSTA ROMERO, Miguel. *Op. cit.* p. 63.

Finalmente podemos concluir diciendo que la administración pública es:

- a) Un conjunto de órganos, esto quiere decir que hay numerosas dependencias y entidades que se encargan de realizar la actividad administrativa, como son las Secretarías de Estado, las empresas de participación estatal, los fideicomisos públicos, entre otros.
- b) Es auxiliar del presidente de la República, por que el poder ejecutivo federal se deposita en una sola persona que es el presidente de la República, por lo tanto, sólo auxilia al mismo, para que pueda cumplir con sus atribuciones previstas en Ley como máximo representante de la administración pública. Es decir, que dichos órganos dependen directa o indirectamente de él, a través de relaciones de jerarquía y dependencia, para lograr una unidad.
- c) Cuenta con dependencias de la administración centralizada y con entidades del sector paraestatal, para el mejor despacho de los asuntos administrativos, debido a que el Ejecutivo Federal no puede desarrollar en forma personal todas las actividades que corresponden a la administración pública, por ello, se han creado órganos que lo auxilian.

d) Su finalidad será la de satisfacer el interés general a través de la prestación de servicios públicos, que son creados y organizados por la administración pública para satisfacer las necesidades de la colectividad, ya sea directamente por la federación, como por ejemplo el alumbrado público o por concesión otorgada a la iniciativa privada, como puede ser en el transporte público, basando siempre su actividad en un marco de legalidad, y a ello nos referimos con más detalle en el siguiente apartado.

Por otro lado, consideramos que la administración pública puede ser definida como un conjunto de órganos auxiliares del poder ejecutivo tendientes a satisfacer el interés general mediante la prestación de servicios públicos que demande la sociedad en su conjunto.

1.2.2. Finalidad

Como pudimos observar en el apartado relativo al concepto de administración pública, ésta puede ejemplificarse en dos categorías básicas: como centralizada y paraestatal, cuya finalidad global será satisfacer el interés general.

Esto quiere decir, que el estado deberá velar por el progreso y mejoramiento de la colectividad, respetando en

buena parte la actividad privada para armonizar con el interés general.

De esta manera, el Estado va creando servicios públicos y dando forma a la sociedad tomando como base al interés general, que es definido como el conjunto de pretensiones relacionadas con las necesidades colectivas de los miembros de una comunidad y protegidos mediante la intervención directa y permanente del Estado.¹⁵ Estas pretensiones son garantizadas mediante la actividad constante de los órganos de la administración pública.

La protección del interés público es otorgada por el Estado, a través de medidas administrativas y legislativas, ya que durante la historia de la humanidad, el hombre no fue capaz de satisfacer las necesidades colectivas, sino que sólo unos cuantos se beneficiaron, poniendo en gran desventaja a los demás integrantes de la población, provocando una desigualdad económica y social.

Por lo tanto, en la actualidad, se ve justificada la intervención del Estado para cumplir con el interés general. Es decir, el Estado participa en la rectoría del desarrollo integral, planea, conduce y coordina las actividades de interés general, en donde los tres sectores, público, social y privado, concurren de manera más organizada al desarrollo

¹⁵ Vid. SERRA ROJAS, Andrés *Op. cit.* p.p. 348-350.

de la nación, tal como lo establece el artículo 25 Constitucional.

Por otra parte, el Estado debe organizar el desarrollo nacional mediante la participación de los sectores sociales que tomen las demandas de la sociedad y las incorpore a los programas de desarrollo. Esto es, el presidente de la República tiene la obligación de programar las acciones de la administración pública, basándose en las políticas y prioridades de la planeación nacional de desarrollo; por esto último debe entenderse, la ordenación nacional y sistemática de acciones, basándose en el ejercicio de las atribuciones del Ejecutivo Federal en materia de regulación y promoción de la actividad económica, social, política y cultural; tiene como propósito la transformación de la realidad del país, de conformidad con las normas, principios y objetivos que la propia Constitución y la Ley establecen.

Los órganos de la administración pública federal deberán planear y conducir sus actividades con sujeción a los objetivos y prioridades de la planeación nacional de desarrollo.

De esta manera, las dependencias y entidades de la administración pública federal, deben participar en la elaboración del plan nacional de desarrollo, así como en los programas sectoriales de acuerdo a su competencia.

La planeación deberá llevarse a cabo, para el mejor desempeño de la responsabilidad del Estado que es la de satisfacer el interés general, mediante la atención de necesidades básicas de la población y la mejoría, en todos los aspectos de la calidad de vida de la población, para lograr una sociedad más igualitaria.

Para satisfacer las necesidades colectivas, el Estado proporcionará los servicios públicos ya sea por gestión directa del mismo o mediante concesiones otorgadas a la actividad privada, con intervención de organismos descentralizados.

Por todo lo anterior, podemos concluir diciendo que la finalidad de la administración pública es satisfacer el interés general, mediante la prestación de servicios públicos, con la ayuda de órganos de la administración pública para el mejor despacho de los asuntos de su competencia.

Podemos citar como ejemplos de servicios públicos, los previstos en el artículo 925 de la Ley Federal del Trabajo, como son los de comunicaciones y transportes, los de luz y energía eléctrica, los de limpia, los de hospitales, los de cementerio, o los establecidos en el artículo 115 fracción III, que dice que los municipios podrán tener a su cargo los servicios públicos relacionados con agua potable y

alcantarillado, alumbrado público, limpia, mercados y centrales de abasto, panteones, rastros, calles, parques y jardines, y seguridad pública y tránsito.

1.2.3. Fundamentos de existencia

En México, la administración pública actúa en un marco de facultades expresadas por las distintas leyes y reglamentos que la estructuran y regulan.

La administración pública es responsabilidad del Ejecutivo Federal, ya que en México, el mismo, es unipersonal y se deposita su ejercicio en el presidente de la República, como lo establece el artículo 80 Constitucional. El cual tiene a su cargo funciones tanto administrativas como políticas o de gobierno.¹⁶

La actividad de la administración pública se rige por el Estado de Derecho y se encuentra subordinada al mandato de la norma jurídica.

Por lo tanto, nuestra Constitución Política establece que:

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

¹⁶ Vid. SERRA ROJAS, Andrés. *Op. cit.* p.116. Las funciones políticas se refieren a todos los aspectos del Estado, tanto en el poder legislativo, ejecutivo y judicial, en cambio las funciones administrativas se refieren a una parte de él, es decir, a los órganos del poder ejecutivo.

creación de las entidades paraestatales y la intervención del Ejecutivo Federal en su operación.

De este precepto se desprenden las siguientes consideraciones: 1. El Ejecutivo Federal es el órgano jerárquicamente superior de la administración pública federal, tanto en la centralizada como en la paraestatal; 2. Que el único titular del poder ejecutivo federal es el presidente de la República; 3. Que además cuenta con una doble representación como órgano político y como órgano administrativo. Es decir, el presidente de la República es el titular de la administración y que ejerce el poder por un periodo de seis años.

Además, el presidente de la República cuenta con las siguientes funciones:

a) Funciones reglamentarias, cuando expide algunos reglamentos como el de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales. En consecuencia el artículo 92 de la Constitución establece: "Todos los reglamentos, decretos, acuerdos y órdenes del Presidente deberán estar firmados por el Secretario de Estado o Jefe de Departamento Administrativo a que el asunto corresponda, y sin este requisito no serán obedecidos".

De este precepto se desprende que, el Presidente puede emitir reglamentos, decretos, acuerdos y órdenes:

El reglamento administrativo es producto de la facultad reglamentaria contenida en el artículo 89 fracción I, que es un acto jurídico creador de situaciones jurídicas generales que tiene por objeto la ejecución de las leyes que expida el Congreso de la Unión.¹⁷

Por otro lado, la jerarquía que tienen los reglamentos se encuentra supeditada a la existencia de una ley previa, a manera de ejemplo podemos citar al Reglamento de la Ley Federal de Entidades Paraestatales que se encuentra subordinado a la Ley Federal de Entidades paraestatales, es decir, completa o amplía el contenido de la Ley, con la finalidad de lograr su aplicación.

En el caso de los reglamentos de las Secretarías de Estado ilustra esta tendencia, ya que la LOAPF sólo establece de manera muy general las atribuciones de cada Dependencia y el reglamento interior detalla con más precisión esas atribuciones.

El decreto presidencial o administrativo se refiere a los actos administrativos que origina decisiones particulares, que tiene por finalidad asegurar la ejecución de las leyes y el funcionamiento de los servicios públicos; como ejemplo podemos citar los decretos de expropiación por causa de utilidad pública, las concesiones administrativas,

¹⁷ Vid. SERRA ROJAS, Andrés. *Op. cit.* p. 565.

las requisiciones administrativas, los contratos administrativos y demás decisiones administrativas, deberán ser autorizados por el presidente y ser refrendados por el Secretario de Estado.

La circular administrativa deriva de las facultades de decisión y de mando de los órganos superiores, dentro de la relación de jerarquía hacia los inferiores; es decir, los órganos administrativos superiores expiden circulares para que los órganos subordinados a éstos, puedan acatar: decisiones, interpretaciones, normas generales, actividades, procedimientos internos, que guarden relación con las unidades administrativas.

Además, el presidente como jefe de la administración pública puede expedir acuerdos, órdenes presidenciales, autorizaciones, aprobaciones, vistos buenos, instrucciones, declaraciones, mensajes y otros actos administrativos análogos para regular la actividad de la administración pública; el fundamento de creación de estas disposiciones se basa en los principios de coordinación, flexibilidad y eficacia administrativa, así como en los poderes de decisión, mando y revisión, que impone la relación jerárquica administrativa, así mismo los artículos 89 fracción I. Y 92 de la Constitución.

El acuerdo administrativo es la decisión de un órgano superior en asuntos de su competencia, que se hace del conocimiento del inferior, que generalmente es por escrito.

Las órdenes presidenciales son los mandatos autorizados por el presidente para que un órgano administrativo actúe o se abstenga de realizar cualquier otro acto.

Las instrucciones presidenciales están dirigidas a las autoridades administrativas.

Las leyes y reglamentos que norman la actividad administrativa establecen situaciones de carácter general y marcan con precisión la esfera de competencia de los órganos de la administración pública, así como la de sus titulares.¹⁸

Así mismo, el Ejecutivo Federal puede ejercer otras funciones de acuerdo al artículo 89 constitucional:

- b) Funciones jurisdiccionales, cuando se refieren a controversias en materia fiscal, obrera, agraria.
- c) Funciones políticas, cuando se refieren a todos los actos de gobierno como sería la designación de un alto funcionario. En otras palabras, el Ejecutivo Federal como órgano político desempeña funciones de orientación y dirección relacionadas con los asuntos generales del país,

¹⁸ Vid. ACOSTA ROMERO, Miguel. *Op. cit.* p. 466.

es decir, gobierna y administra por voluntad del pueblo mexicano.

- d) Funciones financieras, de acuerdo al artículo 131, párrafo segundo, de la Constitución, el Ejecutivo podrá aumentar, disminuir o suprimir las cuotas de las tarifas de exportación e importación.
- e) Funciones militares, de acuerdo a lo establecido en las fracciones IV, V, VI, VII y VIII del artículo antes citado, hacen del presidente el jefe máximo del ejército, armada y fuerza aérea nacionales.
- f) Funciones burocráticas, cuando designa a un funcionario o empleado en un cargo en la administración pública,
- g) Funciones internacionales, cuando celebra tratados internacionales.
- h) Funciones honoríficas, para conceder honores, distinciones, privilegios, a quienes así lo merezcan, y
- i) Funciones administrativas y ejecutivas cuando el presidente de la República ejecuta las leyes que expida el Congreso, proveyendo en la esfera administrativa su exacta observancia.

Como órgano administrativo organiza los servicios públicos para su mejor funcionamiento y ejecuta las leyes por voluntad del legislador; ejecutar las leyes significa que el presidente de la República va a realizar actividades

materiales, técnicas y jurídicas para que se cumpla con la finalidad de la administración pública, que es la de satisfacer el interés general o prestar un servicio público.

Como autoridad administrativa, el presidente de la República ocupa el lugar más alto de la jerarquía administrativa, concentrando los poderes de decisión, de mando y ejecución para mantener la unidad en la administración pública. La tarea fundamental del Ejecutivo Federal es la de ejecutar leyes y realizar aquellas funciones que señala el artículo 89 constitucional.

Además, la ley que ha emanado del Congreso de la Unión, es la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, que constituye el segundo escalón en la jerarquía administrativa y es el ordenamiento jurídico con que se estructura la administración pública federal. Es decir, organiza a la administración pública mediante la creación de dependencias como las Secretarías de Estado que cuentan con sus propios reglamentos interiores, así como la creación de instituciones o entidades de la administración pública paraestatal, que cuentan con un Reglamento de la Ley Federal de Entidades Paraestatales, que regula su estructura, sus atribuciones, sus funciones y sus fines.

Por otro lado, inmediatamente después del presidente de la República, en el régimen secundario denotamos que la

administración pública sustenta su existencia en los siguientes ordenamientos: a) Ley Orgánica de la Administración Pública Federal que establece las formas de organización de la administración pública, en centralizada y paraestatal, b) Ley Federal de Entidades Paraestatales que tiene por objeto regular la organización, funcionamiento y control de las entidades paraestatales. c) Reglamento de la Ley Federal de Entidades Paraestatales; su finalidad es reglamentar a la LFEP en lo que toca a la constitución, organización, funcionamiento, control y extinción de las entidades paraestatales, d) Reglamentos Interiores de las Secretarías de Estado, son expedidos por el presidente de la República para fijar las atribuciones que les corresponden a dichas dependencias, y, e) Las Leyes Orgánicas de las entidades de la Administración Pública Paraestatal. El nivel jerárquico de las secretarías de Estado es después del presidente de la República; cuentan con un reglamento interior que es expedido por el presidente de la República, en donde se señalan las atribuciones de cada secretaría de Estado y se determina la forma en que los titulares podrán ser suplidos en sus ausencias, como lo establece el artículo 18 de la LOAPF.

De lo anterior podemos concluir que, es necesario que exista el presidente de la República como máximo

representante de los órganos de la administración pública, para que se encargue de la aplicación de las leyes y disposiciones reglamentarias, debiendo estar dotado de competencia constitucional que enmarque sus facultades y los medios necesarios para que pueda ejercitarlas, valiéndose de dependencias y entidades para cumplir con la finalidad de la administración pública.

La relación jerarquía es necesaria para que pueda haber un orden entre los distintos órganos de la administración pública, que además implica la planeación, las decisiones, la dirección, la ejecución, la coordinación y el control en la administración pública, y que se ejerce por los titulares de las dependencias o entidades, ya sean funcionarios o empleados, como veremos, en cuanto a esto último con mucho más detalle en párrafos posteriores.

1.2.4. Clasificación y Justificación

Como ya mencionamos en líneas anteriores, debemos de partir con el análisis de las formas de organización administrativa que se conocen en México, para que nosotros podamos entender, cuál es el régimen laboral aplicable a los trabajadores del fideicomiso público. Partiendo de lo anterior, podemos decir que, la administración pública es

considera como un conjunto de entidades que auxilian al poder ejecutivo en la prestación de los servicios públicos y se clasifica desde el ámbito federal, en centralizada y paraestatal, igual clasificación encontramos en el ámbito local, ya que, en virtud del sistema federal mexicano que caracteriza a nuestro Estado, se puede encontrar el nivel administrativo, tanto federal, local o municipal.¹⁹

Es menester señalar que, en nuestro tema de investigación, sólo retomaremos el estudio de la administración pública federal, toda vez que entendiendo la noción del sistema federal, entendemos el sistema estatal o local, puesto que éste último sigue los mismos parámetros que el sistema federal; esto es, existe una administración centralizada y una administración paraestatal en el ámbito federal y por consiguiente en el ámbito local, por lo que si entendemos el sistema federal, por lógica ya entendimos el ámbito estatal. Pasemos pues, al análisis de la integración de la administración pública federal.

1.2.4.1. Administración pública centralizada

La administración pública está constituida por órganos que dependen directa o indirectamente del Poder Ejecutivo y

¹⁹ Cf. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en su artículo 115.

adopta una forma de organización jerarquizada para lograr una unidad de acción, de ejecución y de distribución de los negocios del orden administrativo, encaminados a cumplir con los fines del Estado, es decir, a satisfacer el interés general, mediante la prestación de servicios públicos que demande la sociedad en su conjunto.

El órgano que depende directamente del presidente de la República es la que se conoce con el nombre de administración pública centralizada.

Para el maestro Miguel Acosta Romero, la centralización es la forma de organización administrativa en la cual, las unidades, órganos de la administración pública, se ordenan y acomodan articulándose bajo un orden jerárquico, a partir del presidente de la República, con el objeto de unificar las decisiones, el mando, la acción y la ejecución.²⁰

Gabino Fraga considera que existe el régimen de centralización administrativa cuando los órganos se agrupan colocándose unos respecto de otros, en una situación de dependencia tal que entre todos ellos existe un vínculo que, partiendo del órgano situado en el más alto grado de ese orden, los vaya ligando hasta el órgano de íntima categoría,

²⁰ Vid. *Ibid.* p.69

a través de diversos grados en los que existen ciertas facultades.²¹

La centralización administrativa existe cuando los órganos se encuentran colocados en diversos niveles pero todos están en una situación de dependencia hasta llegar a las ordenes del presidente de la República; es decir, la centralización administrativa organiza a los órganos que auxilian al Ejecutivo Federal bajo una relación de absoluta dependencia jerárquica en el mando y en la capacidad para resolver los asuntos administrativos.

La mayoría de la doctrina establece que la relación jerárquica implica una serie de poderes como son:

- a) De decisión, que implica dar orientación y sentido político a la administración pública, hasta las cuestiones de mero trámite como sería dar respuesta a las peticiones de los particulares,
- b) De revisión, tiene como finalidad revisar el trabajo de los órganos administrativos inferiores y que trae como consecuencia encontrar fallas que puedan llegar a la revocación, modificación, o confirmación de esos actos,
- c) De nombramiento, que es la facultad que tienen las autoridades administrativas superiores para hacer por

²¹ Vid. FRAGA, Gabino. *Op. cit.* p. 165

medio de nombramientos la designación de los titulares de los órganos que le están subordinados,

- d) De mando, consiste en la facultad que tienen las autoridades administrativas de dar órdenes e instrucciones a los órganos administrativos inferiores, señalándoles los lineamientos que deben de seguir para el ejercicio de sus funciones,
- e) De vigilancia, tiene como fin exigir rendición de cuentas, practicar investigaciones o informaciones sobre la tramitación de todos aquellos asuntos en donde los órganos inferiores estén desempeñando sus actividades,
- f) De disciplina, consiste en aplicar sanciones que van desde una llamada de atención verbal, apercibimiento, suspensión, hasta el cese del nombramiento cuando los subordinados cometan alguna falta o ilícitos administrativos, y
- g) Para resolver asuntos de competencia, que tiene como finalidad resolver los conflictos que surjan entre las dependencias o autoridades.²²

La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal establece en su artículo primero que la Presidencia de la República, las Secretarías de Estado, los Departamento Administrativos y la Consejería Jurídica del Ejecutivo

²² Vid. ACOSTA ROMERO, Miguel. *Op. cit.* p.74.

Federal, integran la administración pública centralizada y sus características son las siguientes:

a) Los titulares de las secretarías de Estado y de los departamentos administrativos (éstos últimos ya desaparecidos) actúan por acuerdo del presidente de la República, según el artículo 11 de la ley antes citada. Esto es, el acuerdo es una resolución del máximo representante de la administración pública federal, con respecto a los órganos subalternos, y los efectos que produce dicho acuerdo son internos a los órganos de la administración, no afectan a los particulares. Así por ejemplo, el artículo 9° de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal ordena que sólo podrán constituirse o incrementarse fideicomisos de los mencionados en la fracción VIII del artículo 2° de esta ley, con autorización del presidente de la República por conducto de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, la que en su caso propondrá al propio Ejecutivo Federal la modificación o disolución de los mismos, cuando así convenga al interés público.

b) Las secretarías de Estado cuentan con una doble naturaleza, ya que ejercen funciones de carácter político y funciones netamente de carácter administrativo, participando de las mismas facultades del Ejecutivo Federal, como si fuera el ejercicio de un poder piramidal. El Poder Ejecutivo de la

Unión se apoyará de las siguientes dependencias²³ para el mejor despacho de los asuntos administrativos:

- Secretaría de Gobernación, tiene a su cargo el desarrollo de la política interior del país, conduce las relaciones del Poder Ejecutivo con los otros Poderes de la Unión y con los Estados de la Federación.
- Secretaría de Relaciones Exteriores, tiene atribuida la competencia necesaria para conducir la política exterior, artículo 28 de la LOAPF.
- Secretaría de la Defensa Nacional, corresponde el despacho de la defensa del territorio nacional.
- Secretaría de Marina, tiene a su cargo el ejercicio y vigilancia de la soberanía nacional en aguas territoriales.
- Secretaría de Seguridad Pública, le corresponde salvaguardar la integridad y el patrimonio de las personas, así como preservar el orden y la paz públicos.
- Secretaría de Hacienda y Crédito Público, corresponde el despacho de los asuntos relacionados con los ingresos de la Federación, planear, coordinar, evaluar y vigilar el sistema bancario del país.

²³ Cf. Ley Orgánica de la Administración Pública Federal en su artículo 26.

- Secretaría de Desarrollo Social, tiene atribuida conducir y evaluar la política general de desarrollo social para el combate efectivo a la pobreza.
- Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, corresponde formular y conducir la política nacional en materia de recursos naturales, con el fin de propiciar su aprovechamiento.
- Secretaría de Energía, le corresponde conducir la política energética del país.
- Secretaría de Economía, corresponde formular y conducir las políticas generales de la industria y del comercio exterior e interior.
- Secretaría de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación, formula, conduce y evalúa la política general de desarrollo rural.
- Secretaría de Comunicaciones y Transportes, le corresponden los servicios de correo, de comunicación eléctrica y electrónica, concesiones y permisos para líneas aéreas y comerciales en la República.
- Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, tiene a su cargo planear, organizar y coordinar el sistema de control y evaluación gubernamental, inspección del gasto público federal y su congruencia con los presupuestos de egresos.

- Secretaría de Educación Pública, le corresponden todas las materias relacionadas con la educación en todos los grados, con excepción de la universidad.
- Secretaría de salud, tiene a su cargo establecer y conducir la política nacional en materia de asistencia social, servicios médicos y salubridad en general.
- Secretaría del Trabajo y Previsión Social, le corresponde vigilar la observancia y aplicación del artículo 123 constitucional.
- Secretaría de la Reforma Agraria, le corresponde atender todas las materias relativas con la política agraria, promoviendo el mejoramiento de la población rural.
- Secretaría de Turismo, atiende lo relacionado con todos los asuntos encaminados al fomento del turismo interno e internacional.
- Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal, le corresponde dar apoyo técnico jurídico al Presidente de la República en todos los asuntos que éste le encomiende, presidir la Comisión de Estudios Jurídicos del Gobierno Federal, integrada por los responsables de las unidades de asuntos jurídicos de cada dependencia de la Administración Pública Federal, la que tendrá por objeto la coordinación en

materia jurídica de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal.²⁴

c) Las dependencias y entidades de la administración pública federal deberán conducir sus actividades en forma programada, observando los lineamientos y políticas del Plan Nacional de Desarrollo y en los programas de desarrollo que defina el presidente de la República, tal como lo establece el artículo 9 de la LOAPF; es decir, como las dependencias y entidades de la administración pública dependen del poder ejecutivo federal, deben seguir con los lineamientos financieros y la política general que marca el presidente de la República, y sujetarse a los presupuestos de egresos de la federación y demás disposiciones que marca la ley.

Las dependencias y entes de la administración pública cuentan con atribuciones propias, pero no por ese hecho dejan de depender del poder ejecutivo, ya que no es posible que el presidente de la República resuelva todos los asuntos relacionados con la función administrativa.

Además, se precisa que las dependencias tendrán igual rango y entre ellas no habrá preeminencia alguna, según el artículo 10 de la LOAPF.

d) Puede contar con órganos desconcentrados jerárquicamente subordinados a las dependencias de la

²⁴ Cf. Ley Orgánica de la Administración Pública Federal en su artículo 43.

administración central, pero con autonomía técnica para resolver asuntos de su competencia. Es decir, la desconcentración consiste en la delegación de ciertas facultades de autoridad que hace el titular de una dependencia a favor de órganos que le están subordinados jerárquicamente, para el mejor despacho de los asuntos de carácter administrativo.

La desconcentración administrativa es una forma de organización administrativa centralizada, creada por ley o decreto, en la que se le delegan ciertas facultades de decisión y ejecución limitadas, para que haya una mejor eficacia en la administración; dependen de las secretarías de Estado o de la Presidencia Jurídica tanto en sus decisiones como en la competencia, su patrimonio es igual al de los órganos centralizados o pueden contar con un presupuesto propio, cuentan con autonomía técnica y en ocasiones con personalidad jurídica.²⁵

Así, podemos citar como ejemplo a la Comisión Nacional Bancaria y de Valores como un órgano desconcentrado de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, con autonomía técnica y facultades ejecutivas, cuyo objeto es supervisar y regular a las entidades financieras y personas físicas y morales que realicen actividades previstas en las leyes

²⁵ Vid. ACOSTA ROMERO, Miguel. *Op. cit.* p. 169.

relativas al sistema financiero, pero subordinado jerárquicamente a aquélla. Es decir, la SHCP autoriza su presupuesto, designa al presidente de la Comisión, fiscaliza su actuación a través de una Junta de Gobierno, puede revocar, modificar o confirmar la resolución de la Comisión sobre remoción, suspensión o inhabilitación de Funcionarios Bancarios. Lo anterior, se puede confirmar con lo dispuesto por los artículos de la Ley de Instituciones de Crédito y de la Ley de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores.

En el artículo 10° de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, se establece que las secretarías de Estado y los Departamentos Administrativos tendrán igual rango, y entre ellos no habrá preeminencia alguna. La locución departamento administrativo se utiliza para designar a dos diferentes tipos de órganos de la administración pública centralizada, cuyo rango es notoriamente desigual; el departamento de menor rango, forma parte de una subdirección, la cual depende a su vez de una dirección general de una Secretaría de Estado, el otro departamento es un órgano de la administración pública federal centralizada, que se rige por su propia ley. En la actualidad sólo existen los departamentos administrativos mencionados en la ley antes citada.

e) Así mismo, la LOAPF en su artículo 21, faculta al presidente de la República para constituir comisiones intersecretariales para resolver asuntos de su competencia y también podrá celebrar convenios de coordinación, con los gobiernos de los Estados, o aun con municipios, para desarrollar acciones en beneficio de las propias entidades federativas.

Las comisiones intersecretariales son órganos colegiados que se integran por uno o varios Secretarios de Estado, o Jefes de Departamento, o por Directores de organismos del sector paraestatal, que su finalidad es la resolver o dar solución a problemas en que sea necesaria la intervención de varias dependencias o entes de la administración pública, que permite la coordinación entre dichas dependencias para dar atención a diversos asuntos relacionados con la actividad administrativa, que son creadas por el presidente de la República y por consecuencia, dependen y están subordinadas al Ejecutivo Federal.

Cabe señalar que las secretarías de Estado son auxiliares directos del Poder Ejecutivo y cuentan con una doble naturaleza, ya que ejercen funciones de carácter político y funciones netamente administrativas participando de las mismas facultades con que cuenta el Presidente de la República, como si fuera el ejercicio de un poder piramidal,

de tal suerte que si él Ejecutivo Federal tiene facultad de decisión sobre las Secretarías de Estado, de la misma forma las Secretarías de Estado ejercen dicha función sobre sus subordinados, a efecto de unificar criterios de mando y ejecución. De tal manera, las órdenes que se toman en las secretarías de Estado es como si las estuviera tomando el mismo Presidente de la República.

1.2.4.2. Administración pública paraestatal

La administración pública paraestatal es definida por Gabino Fraga diciendo que al lado de la centralización administrativa existe una forma de organización administrativa que es la:

Descentralización (...) que consiste en confiar la realización de algunas actividades administrativas a órganos que guardan con la administración centralizada una relación diversa de la de jerarquía, pero sin que dejen de existir respecto de ellas las facultades indispensables para conservar la unidad del Poder.²⁶

En otras palabras, el autor acepta la palabra descentralización para hacer referencia a la administración pública paraestatal, que es una corriente en donde la

²⁶ FRAGA, Gabino. *Op. cit.* p. 198.

centralización le confía algunas actividades, pero que guardan entre ellas una relación diferente a la de jerarquía.

Así, la descentralización o administración pública paraestatal es una forma jurídica en que se organiza la administración pública, mediante la creación de entes públicos por el legislador, dotados de personalidad jurídica y patrimonios propios, y responsables de una actividad específica de interés público; además, serán agrupadas por sectores de acuerdo al objeto de las entidades, para que el Ejecutivo pueda intervenir por medio de las dependencias, que serán consideradas como coordinadoras de sector.

Las entidades de la administración pública paraestatal contarán con un Organismo de Gobierno que estará facultado para constituir Comités Técnicos para apoyar y supervisar dichas entidades, de acuerdo a lo que establece el artículo 56 de la Ley Federal de Entidades Paraestatales.

La administración pública paraestatal es la otra forma de organización administrativa federal. La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal prevé esta forma de organización administrativa, y se encuentra integrada por: organismos descentralizados, empresas de participación estatal, y los fideicomisos públicos que serán analizados con más detalle en el capítulo segundo, por ser nuestro tema de tesis.

Examinemos muy brevemente cada uno de ellos:

1) Los organismos descentralizados son entidades creadas por ley o decreto del Ejecutivo Federal o del Congreso de la Unión, dotados de personalidad jurídica, patrimonio propio, y cuentan con una ley orgánica propia.³⁷

El objeto de dichos organismos será: la prestación de servicios públicos, la realización de actividades que corresponden a las áreas estratégicas o prioritarias, la administración y explotación de determinados bienes del dominio del Estado, la coordinación de actividades de la administración pública nacional o con organizaciones internacionales, de actividades de asistencia técnica y desarrollo económico, la producción de servicios o de procesos industriales, la distribución de productos o servicios que se consideren de primera necesidad, es decir, la obtención o aplicación de recursos para fines de asistencia o seguridad social cuya finalidad sea procurar la satisfacción del interés general, mediante la prestación de servicios públicos.

Entre los organismos descentralizados podemos citar al Patronato del Ahorro Nacional, que es un organismo descentralizado del Gobierno Federal, con personalidad jurídica y patrimonio propios, y se rige en su organización,

³⁷ Cf. Ley Orgánica de la Administración Pública Federal en su artículo 45.

funcionamiento, control, objetivos y características de sus operaciones por su propia ley orgánica, cuyo objeto es fomentar el ahorro nacional, mediante la captación de recursos que establece la Ley del Ahorro Nacional, en beneficio del desarrollo económico del país.

2) En el artículo 46 de la Ley orgánica de la Administración Pública se consideran como empresas de participación estatal mayoritarias, a las organizaciones auxiliares nacionales de crédito, a las instituciones nacionales de seguros y de fianzas, a las sociedades nacionales de crédito, así como la sociedad mercantil de Estado, cuando reúnan ciertos requisitos previstos por ley, como son: que el Gobierno Federal, el Gobierno del Distrito Federal, uno o más organismos descentralizados, otra u otras empresas de participación estatal, una o más instituciones nacionales de crédito u organizaciones nacionales auxiliares de crédito, una o varias instituciones nacionales de seguros o de fianzas, o uno o más fideicomisos públicos, considerados conjunta o separadamente, aporten o sean propietarios del 50% o más del capital social; que en la constitución de su capital se hagan figurar acciones de serie especial que sólo puedan ser suscritas por el Gobierno Federal; que el Gobierno Federal tenga la facultad de nombrar a la mayoría de los miembros del consejo de administración, junta directiva u

órgano de gobierno, designar al presidente, al director, al gerente, o cuando tenga facultades para vetar los acuerdos de la asamblea general de accionistas, del consejo de administración, de la junta directiva o del órgano de gobierno o su equivalente.

El objeto de las empresas de participación estatal son las áreas prioritarias, como puede ser prestar o administrar un servicio público, administrar los bienes del Estado, producir bienes, conservar fuentes de trabajo de empresas quebradas. Las empresas de participación estatal se regulan por la legislación mercantil y por la legislación administrativa, debido a que tienen características de sociedades mercantiles:

a) Como el Estado ejerce la rectoría del Sistema Bancario mexicano se propone que, en México, únicamente se presta el servicio de banca y crédito por instituciones de banca múltiple²⁸ e instituciones de banca de desarrollo.

Las instituciones de banca múltiple se constituyen con el carácter de sociedad anónima, y son autorizadas discrecionalmente por el Gobierno Federal a través de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, para prestar el servicio de banca y crédito en los términos de la Ley de Instituciones de Crédito. En las instituciones de banca

²⁸ Vid. RODRIGUEZ FUENTE, Jesús. Tratado de Derecho Bancario y Bursátil. México, Ed. Porrúa, 1999, p. 398

múltiple en las que el Gobierno Federal tenga el control por su participación accionaria, en materia de elaboración y aprobación de sus presupuestos anuales, así como de administración de sueldos y prestaciones y demás materias objeto de regulación, sólo se sujetarán a los lineamientos que emita la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Por otro parte, las instituciones de banca de desarrollo son definidas por el artículo 30 de la Ley de Instituciones de Crédito diciendo que son:

(...) entidades de la administración pública federal, con personalidad jurídica y patrimonios propios, constituidas con el carácter de sociedades nacionales de crédito, en los términos de sus correspondientes leyes orgánicas y de esta ley (...)

De este concepto se desprende que la banca de desarrollo es una entidad de la administración pública paraestatal, con personalidad jurídica y patrimonio propio, con duración indefinida, con domicilio en el territorio nacional (artículo 46 de la Ley orgánica de la Administración Pública Federal), que atenderá actividades que el Congreso de la Unión determine, en los términos de sus respectivas leyes orgánicas, que puede realizar operaciones semejantes a las de la banca múltiple y que su naturaleza jurídica es la de ser una sociedad nacional de crédito.

El objeto de las Instituciones de banca de desarrollo²⁹ es fomentar el desarrollo de determinados sectores de la economía, a través de los servicios de banca y crédito, actuando de manera directa o como banca de segundo piso, en la que destina recursos a intermediarios financieros bancarios y no bancarios para que éstos a su vez los derramen al acreditado final; es decir, la banca de desarrollo es un instrumento del Estado para apoyar el desarrollo integral del país con mecanismos financieros, técnicos y de impulso a sectores, regiones y actividades prioritarias, para que haya un equilibrio en la economía del país.

Las instituciones de banca de desarrollo se clasifica en sectores: agrícola, comercio y consumo, e industrial.

Las instituciones de banca de desarrollo son:

- Banco Nacional de Comercio Exterior, S.N.C., su función es consolidar los apoyos financieros y promocionales al comercio exterior.
- Nacional Financiera, S.N.C., tiene como propósito, promover, gestionar y poner en marcha proyectos que atiendan necesidades del sector industrial.
- Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos, S.N.C., su objeto es la promoción del desarrollo urbano.

²⁹ Vid. SECRETARÍA DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO. La Banca de Desarrollo en México. S/ed. México, Ed. Secretaría de Hacienda y Crédito Público, 1991. P.6 ss.

- Banco Nacional de Crédito Rural, S.N.C., tiene como objeto financiar actividades económicas que realizan habitantes del medio rural.
- Banco Nacional del Ejército, Fuerza aérea y Armada, S.N.C., su principal función es proporcionar servicios bancarios y apoyos financieros a los miembros de las fuerzas armadas y aéreas del país.

Como se puede apreciar, los bancos de desarrollo son instituciones financieras cuyo propósito es promover y fomentar el desarrollo económico en sectores y regiones con escasez de recurso, así como apoyar programas y actividades prioritarias de alto riesgo; cada una de estas instituciones se especializa en la atención financiera a un sector determinado y complementa sus acciones crediticias con el apoyo de fideicomisos de fomento.

Tanto los bancos de desarrollo y los fideicomisos públicos de fomento apoyan áreas y sectores estratégicos de la economía que no están debidamente atendidos por el resto del sistema financiero.

b) Son organizaciones auxiliares nacionales de crédito, las constituidas con participación del Gobierno Federal, o en las cuales éste se reserva el derecho de nombrar a la mayoría del consejo de administración o de la junta directiva, o de aprobar o vetar los acuerdos que la asamblea o el consejo

adopten y están contempladas en el artículo segundo de la Ley General de Organizaciones y Actividades Auxiliares de Crédito.

c) Las Instituciones Nacionales de Seguros y de Fianzas al igual que las Organizaciones Auxiliares Nacionales de Crédito, son controladas y vigiladas directamente por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

d) La empresa pública, al respecto dice el autor Serra Rojas, que el Estado ha utilizado la estructura mercantil para la realización de actividades económicas estatales, mediante la asociación de capital público y privado, para satisfacer necesidades colectivas.³⁰

Siguiendo al mismo autor, señala que:

Las empresas públicas son entidades de derecho público, con personalidad jurídica, patrimonio y régimen jurídicos 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, cualquiera que sea su denominación y forma jurídica.³¹

De esto, podemos desglosar que la empresa pública tiene un régimen jurídico propio, que cuenta con personalidad jurídica y finalidad reconocida por la ley, es una forma jurídica que realiza actividades de la administración pública paraestatal. Es decir, la empresa pública puede tomar la

³⁰ Vid. SERRA ROJAS, Andrés. *Op. cit.* p. 841 s

³¹ *Ibid.* p. 834

forma de una sociedad mercantil de Estado, y es aquella en que el Estado es el mayor accionista del capital, así como de los elementos de la empresa, la intervención del mismo, es tan grande que la operación de los particulares es poco significativa.

El objeto de dichas sociedades es la de satisfacer el interés general; las características de éstas son las que se mencionan en el artículo 46 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, es decir, que el Gobierno federal aporte o sea propietario del 51% del capital o nombre a la mayoría de los integrantes del órgano de gobierno.

Por otro lado, la Ley antes citada dispone que se asimilan a las empresas de participación estatal mayoritaria, las sociedades civiles así como las asociaciones civiles en la que la mayoría de los asociados sean dependencias o entidades de la administración pública federal o servidores públicos a nivel federal en que participen en razón de sus cargos o alguna o varias de ellas se obliguen a realizar o realicen las aportaciones económicas preponderantes.

3) Finalmente, dentro de la administración pública paraestatal surge el fideicomiso público, como una entidad del sector paraestatal, cuya finalidad es auxiliar al Ejecutivo Federal en las atribuciones del Estado, para impulsar áreas prioritarias del desarrollo, o bien, como

parte del sistema bancario mexicano, como entidades financieras que refuerzan la función de la banca mexicana.³²

Las áreas reconocidas como prioritarias, en el contexto de la Planeación Nacional de Desarrollo, son las tendientes a satisfacción de intereses nacionales y necesidades populares, tales como la producción y distribución de bienes, así como la prestación de servicios socialmente necesarios, la protección de la planta productiva y del empleo, promoción, fomento y fortalecimiento de la industria nacional, y la investigación e incorporación de avances científicos y tecnológicos.³³

El marco legal del fideicomiso en la administración pública federal, tiene características sui generis con el fideicomiso en general, toda vez que, se le aplica la legislación mercantil o puramente administrativa. Es decir, en torno al fideicomiso existe una legislación de carácter mercantil que rige a todos los fideicomisos.

Finalmente, las entidades del sector paraestatal serán agrupadas en sectores, para el mejor funcionamiento de la actividad administrativa.

³² Vid. Secretaría de Hacienda y Crédito Público. *Op. cit.* p.7.

³³ Cf. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en sus artículos 25, 26 y 28.

1.2.5. Naturaleza jurídica

La naturaleza jurídica de la administración pública, es la de ser un conjunto de órganos auxiliares o dependientes del poder Ejecutivo Federal y que carecen de autonomía de decisión en la administración centralizada y desde el punto de vista de la administración pública paraestatal cuentan con autonomía técnica de gestión, tendiente a satisfacer el interés general a través de la prestación de servicios públicos.³⁴

De ésta manera concluimos el presente capítulo. A continuación haremos un análisis sobre la finalidad del fideicomiso para determinar la base de nuestro tema de tesis.

³⁴ Vid. Supra. Apartado. 1.2.2. p. 22. de la obra que se lee.

CAPITULO SEGUNDO

ANÁLISIS SOBRE LA NATURALEZA, FINALIDAD Y REGIMEN APLICABLE AL FIDEICOMISO PUBLICO DE FOMENTO

- 2.1. Concepto
- 2.2. Naturaleza, estructura, funcionamiento y finalidad
 - 2.2.1. Naturaleza jurídica
 - 2.2.1.1. Negocio fiduciario o acto unilateral
 - 2.2.1.2. Contrato u operación bancaria
 - 2.2.1.3. Entidad Paraestatal
 - 2.2.2. Finalidad
- 2.3. Proceso de constitución de un fideicomiso
 - 2.3.1. Constitución
 - 2.3.2. Elementos
 - 2.3.2.1. El fideicomitente
 - 2.3.2.2. El Fiduciario
 - 2.3.2.3. El Fideicomisario
 - 2.3.2.4. El Comité Técnico
 - 2.3.2.5. Patrimonio Fiduciario
 - 2.3.4.6. Objeto
 - 2.3.3.7. Fines
 - 2.3.2.8. Duración
 - 2.3.3. Proceso de extinción

CAPITULO SEGUNDO
ANALISIS SOBRE LA NATURALEZA, FINALIDAD Y REGIMEN APLICABLE
AL FIDEICOMISO PUBLICO

El fideicomiso público en México surge de la simbiosis que se opera en la vida cotidiana del Estado cuando éste se ve precisado a recurrir, en el campo del derecho administrativo, a operaciones propias del derecho mercantil, para que sin necesidad de crear personas morales de derecho público u otras estructuras administrativas, pueda destinar un patrimonio público autónomo al financiamiento de programas, proyectos o actividades que beneficien a la colectividad, a un conjunto de personas previamente determinadas o se apoyen acciones públicas de fomento económico. De ahí que la definición de éste fideicomiso se integre con algunas características del fideicomiso en general; es decir, su régimen o marco legal está disperso en un conjunto de ordenamientos que regulan su constitución, su funcionamiento, su extinción y la actividad de las partes que interviene en él.

En cuanto a su naturaleza jurídica, en nuestra apreciación muy subjetiva, consideramos que es un contrato. Pasemos enseguida al análisis del concepto y posteriormente al de su naturaleza jurídica, con la finalidad de precisar,

qué régimen laboral es aplicable a los trabajadores del fideicomiso público de fomento, tomando en cuenta los argumentos esgrimidos por la doctrina, la ley y la jurisprudencia.

2.1 Concepto

Desde el punto de vista doctrinal, el fideicomiso público ha sido definido en distintas corrientes.

Así, para el autor J. Francisco Lozano Hernández Wilfredo es:

(...) el ente paraestatal que posee personalidad jurídica propia y cuyo patrimonio esta formado por bienes de dominio público o privado del Estado o de algún ente paraestatal, para la realización de un fin lícito y determinado en beneficio de otras personas, llamadas fideicomisarias. La gestión de los fideicomisos es responsabilidad de una institución de crédito autorizada para actuar como fiduciaria y en sus comités técnicos siempre existe un representante, por lo menos, de la administración pública.³⁴

De este precepto se puede comentar que el fideicomiso público no tiene personalidad jurídica, si nos atenemos a lo que establece la ley, porque el legislador otorga dicha personalidad en forma expresa y en ningún caso, la ha establecido en algún artículo. Por lo que respecta o lo demás, es correcto.

³⁴ Cit. por SERRA ROJAS, Andrés. *Op. cit.* p. 870 s.

Por otra parte, el maestro Miguel Acosta Romero lo define de la siguiente manera:

El fideicomiso público es un contrato por medio del cual, el Gobierno Federal, los gobiernos de los Estados o los Ayuntamientos; a través de sus dependencias centrales o paraestatales, con el carácter de fideicomitente, trasmite la titularidad de bienes del dominio público (previo decreto de desincorporación), o del dominio privado de la Federación, entidad o municipios o afecta fondos públicos, en una Institución fiduciaria, para realizar un fin lícito, de Interés público.³⁵

Desde luego, esta definición acepta la existencia de fideicomisos no sólo en el ámbito federal sino que también local o estatal e incluso municipal. También se puede apreciar que en el fideicomiso participa una persona llamada fideicomitente que en este caso es el Gobierno Federal o alguna de las entidades mencionadas, que trasmite la titularidad de ciertos bienes a otra persona llamada fiduciaria para que los administre con la finalidad de perseguir un fin lícito o de interés público. Este concepto es más adecuado, toda vez que se señala quiénes pueden realizar un fideicomiso, quién lo administra, aunque no precisa que institución.

Para el licenciado Arturo Castañeda Niebla es:

(...) la entidad, unidad económica u organismo especial que, sin gozar de personalidad jurídica propia, constituye una nueva estructura administrativa en virtud de la cual, el Estado,

³⁵ ACOSTA ROMERO, Miguel. *Op. cit.* p.574.

representado por sus órganos administrativos en su carácter de fideicomitente y, por conducto de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, transmite a una Institución nacional de crédito autorizada para realizar operaciones fiduciarias, en su carácter de fiduciario público, la titularidad de ciertos bienes o derechos destinados a la realización de un fin lícito determinado a favor del fideicomisario que pueden serlo, uno o varios organismos públicos o privados e incluso, sectores sociales, sujetándose a las modalidades contenidas en el acto constitutivo y las disposiciones legales aplicables en esta materia.³⁶

Este concepto no puede hablar de una "nueva estructura administrativa", sino que, más bien el fideicomiso integra una estructura administrativa, por cuyo conducto podrá auxiliar al Ejecutivo Federal, de acuerdo a los fines estipulados en el contrato respectivo.

De acuerdo a la ley y conforme al artículo tercero de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, se establece que el Poder Ejecutivo se auxiliará de los fideicomisos públicos, que forman parte de la administración pública paraestatal.³⁷

Por otra parte, el artículo 47 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal los define diciendo que:

(...) son aquellos que el gobierno federal o alguna de las demás entidades paraestatales constituyen, con el propósito de auxiliar al Ejecutivo Federal en las atribuciones del Estado para impulsar áreas prioritarias del desarrollo, que cuenten con una estructura orgánica análoga a las otras entidades y que tengan comités técnicos. (—) En los fideicomisos constituidos por el Gobierno Federal, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público fungirá como fideicomitente único de la administración pública centralizada.

³⁶ Cit. por. VILLAGORDOA LOZANO, José Manuel. Doctrina General del Fideicomiso. 3ª ed., México, Ed. Porrúa, 1988. p. 313.

³⁷ Cf. Ley Orgánica de la Administración Pública Federal en su artículo 3º.

Y el artículo 40 de la Ley Federal de Entidades Paraestatales complementa esta definición que a la letra dice:

Los fideicomisos públicos que se establezcan por la administración pública, que se organicen de manera análoga a los organismos descentralizados o empresas de participación estatal mayoritaria, que tengan como propósito auxiliar al Ejecutivo mediante la realización de actividades prioritarias, serán los que se consideren entidades paraestatales conforme a lo dispuesto en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y quedarán sujetos a las disposiciones de esta ley.³⁸

Estos conceptos, hablan de fideicomisos públicos constituidos de manera análogos a los organismos descentralizados o a las empresas de participación estatal, es decir, es una estructura administrativa, sin personalidad jurídica, utilizada por el Estado como instrumento de política económica y social, esto es, como entidad paraestatal.

Sin embargo, el acuerdo publicado el 4 de mayo del 2000 en el Diario Oficial de la Federación, por el que se expide el Manual de Normas Presupuestarias para la Administración Pública Federal, prevé la existencia de fideicomisos públicos que no se consideran entidades, esto es, que no se organicen de manera análoga a los organismos descentralizados y a las empresas de participación estatal.³⁹

³⁸ Cf. Ley Federal de Entidades Paraestatales en su artículo 47.

³⁹ Cf. Manual de Normas Presupuestarias para la Administración Pública Federal. p.79.

Por lo tanto, dichos fideicomisos pueden ser constituidos por disposición de la ley, por decreto o autorización del Ejecutivo Federal.

De todo lo anterior, podemos concluir diciendo que el fideicomiso público es una entidad **contrato** de la administración pública, que no tiene personalidad jurídica, en virtud del cual, el Gobierno Federal, los gobiernos de los Estados o los Ayuntamientos, o a través de sus dependencias centrales o paraestatales, con el carácter de fideicomitente por conducto de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, transmite la titularidad de bienes del dominio público o del dominio privado o afecta fondos públicos del Estado, a una institución nacional de crédito, en su carácter de fiduciaria, para que realice un fin lícito determinado a favor del fideicomisario, que pueden serlo, sectores sociales, uno o varios organismos públicos o privados, sujetándose a las modalidades pactadas en el contrato y en las disposiciones legales aplicables para tal efecto. Además, puede ser constituido por disposición de la ley, por decreto o por autorización del Ejecutivo Federal.

El Pleno de nuestro máximo tribunal ha sostenido en la página 71, época 7ª, volumen 97-102 del Semanario Judicial de la Federación el siguiente criterio:

FIDEICOMISO, CONCEPTO DE. El fideicomiso es un acto jurídico que debe constar por escrito, y por lo cual una persona denominada fideicomitente destina uno o varios bienes a un fin lícito determinado, en beneficio de otra persona llamada fideicomisario, encomendando su realización a una institución bancaria llamada fiduciaria, recibiendo ésta la titularidad de los bienes, únicamente con las limitaciones de los derechos adquiridos con anterioridad a la constitución del mismo fideicomiso, por las partes o por terceros, y con las que expresamente se reserva el fideicomitente y las que para él se deriven del propio fideicomiso. De otro lado, la institución bancaria adquiere los derechos y acciones que se requieran para el cumplimiento del fin, y la obligación de sólo dedicarlos al objeto que establezca al respecto, debiendo devolver los que se encuentran en su poder al extinguirse el fideicomiso, salvo pacto válido en sentido diverso.

De esto, se puede comentar que el acto jurídico es en palabras de BONNECASE:

Una manifestación exterior de voluntad, bilateral o unilateral, cuyo objeto directo es engendrar, fundado en una regla de Derecho o en una institución jurídica, en contra o a favor de una o varias personas un estado, es decir una situación jurídica permanente y general, o por el contrario, un efecto jurídico limitado que se reduce a la formación, modificación o extinción de una relación de derecho.⁴⁰

Para el tratadista Borja Soriano es: "Una manifestación exterior de voluntad que se hace con el fin de crear, transmitir, modificar o extinguir una obligación o un derecho y que produce el efecto deseado por su autor, porque el derecho sanciona esa voluntad".⁴¹

⁴⁰ Cit. por. DOMÍNGUEZ MARTÍNEZ, Jorge A. Derecho Civil, Parte General Personas, Cosas, Negocio Jurídico e Invalidez, 6ª ed., México, Ed. Porrúa, 1998, p.503.

⁴¹ Cit. por. Vid. Id.

El contrato, el matrimonio, el testamento, son acontecimientos que en opinión de los autores antes citados admiten calificárseles como actos jurídicos.

Partiendo del concepto anterior, nuestro Código Civil Federal, lo reconoce de cierta forma en sus artículos 1792 y 1793, al establecer que: "Convenio es el acuerdo de dos o más personas para crear, transferir, modificar o extinguir obligaciones" y "Los convenios que producen o transfieren las obligaciones y derechos toman el nombre de contratos".⁴²

Por lo tanto el fideicomiso público es considerado como un contrato, que debe constar por escrito, en donde interviene una persona llamada fideicomitente que transmite la titularidad de ciertos bienes a una institución bancaria, que en este caso se denominara fiduciaria, para que los administre y los destine a un fin lícito determinado en beneficio de una persona llamada fideicomisaria.

2.2. Naturaleza, estructura, funcionamiento y finalidad

Es necesario que tengamos presente la estructura, finalidad y naturaleza jurídica del fideicomiso público, para

⁴² Cf. Código Civil para el Distrito Federal en sus artículos 1792 y 1993.

poder determinar qué régimen le es aplicable a los trabajadores de dicho fideicomiso.

Sin embargo, los tratadistas no se han puesto de acuerdo sobre su naturaleza, algunos lo consideran como un negocio fiduciario o un acto unilateral, otros como un contrato u operación bancaria, también se le considera como una empresa o como entidad paraestatal, pero todos encaminando su esfuerzo, a fijar su naturaleza jurídica, con la finalidad de precisar qué características tiene el fideicomiso, como podremos observar a lo largo de las siguientes párrafos.

2.2.2. Naturaleza jurídica

Sobre este punto, la doctrina mexicana se encuentra dividida, como veremos más adelante. Consideramos que dentro del marco de la administración pública federal, el fideicomiso público puede ser analizado desde diversos ángulos como:

2.2.2.1. Negocio fiduciario o acto unilateral

El fideicomiso ha sido considerado como negocio fiduciario; según el jurista Joaquín Rodríguez y Rodríguez

sostiene que el fideicomiso debe considerarse como una variedad de negocios fiduciarios.

Estos se caracterizan por la discrepancia entre el fin perseguido y el medio elegido para realizarlo. Se admite que en los negocios fiduciarios existe un aspecto real, traslativo de dominio, que opera frente a terceros, y un aspecto interno, de naturaleza obligatoria, que restringe los alcances de la transmisión anterior, pero sólo con efectos interpartes. Por eso es evidente que el fideicomiso debe considerarse como un negocio fiduciario en cuanto se trata de un negocio jurídico en virtud del cual se atribuye al fiduciario la titularidad dominical sobre ciertos bienes con la limitación de carácter obligatorio, de realizar sólo aquellos actos exigidos por el cumplimiento del fin para la realización del cual se destinan. El dueño fiduciario tiene un dominio limitado, que no por eso deja de ser dominio, es decir, es el dueño del patrimonio, en función del fin que debe cumplir y que es dueño normalmente temporal (...). En resumen puede decirse que el fiduciario es el dueño jurídico; pero no económico de los bienes que recibió en fideicomiso. Dicho de otro modo, el fiduciario es quien ejerce las facultades dominicales, pero en provecho ajeno.⁴³

En términos generales se puede decir que el negocio fiduciario implica un acuerdo de voluntades a partir del cual un sujeto transmite ciertos bienes o derechos a otro y éste se obliga a destinar lo transmitido a una finalidad determinada.

Por lo tanto, los sujetos del negocio fiduciario son: el fiduciante, que es el titular del bien o derecho objeto de la transmisión, el fiduciario es quien adquiere dichos bienes o derechos para satisfacer determinada finalidad, y el beneficiario, que es el destinatario de los beneficios derivados del cumplimiento del negocio fiduciario. Es decir,

⁴³ SANTILLAN PEÑALOZA, David. El Fideicomiso Público Mexicano. México, Ed. Cajica, 1983. p. 128 s.

el fiduciante o fideicomitente siempre será el ejecutivo Federal a través de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, cuando se trate de la administración pública centralizada, o alguna entidad paraestatal con personalidad jurídica y patrimonio propios; la institución fiduciaria casi siempre es una institución de banca de desarrollo.

La teoría del negocio jurídico está relacionada con los hechos jurídicos o fenómenos jurídicos y su clasificación.

El jurista Gutiérrez y González, denomina a los hechos jurídicos en los siguientes términos: "Son todas las conductas humanas o ciertos fenómenos de la naturaleza que el Derecho considera para atribuirles consecuencias jurídicas".⁴⁴

En términos similares define Domínguez Martínez al hecho jurídico, al afirmar que: "Es todo acontecimiento cuyo origen puede ser la voluntad del hombre o la naturaleza que produce las consecuencias de derecho ya apuntadas, o sea, la creación, transmisión, modificación y extinción de derechos y obligaciones".⁴⁵

Ahora bien, los hechos jurídicos han sido clasificados por la doctrina francesa o tradicional en actos jurídicos y hechos jurídicos; a dicha clasificación la doctrina alemana agrega al negocio jurídico.

⁴⁴ GUTIERREZ Y GONZALEZ: Ernesto. Derecho de las Obligaciones. 5ª ed., México, Ed. Cajica, 1979. p. 123 s.

⁴⁵ DOMINGUEZ MARTINEZ, Jorge Alfredo. Op. cit. p. 499.

Pero la doctrina francesa y gran parte de la doctrina mexicana, consideran al acto jurídico como un hecho del hombre, consistente en una manifestación de voluntad, que tiene la intención de crear, transmitir, modificar, declarar o extinguir derechos y obligaciones. Lo anterior se puede ratificar con lo establecido por los artículos 1972 y 1973 del Código Civil Federal.

Como puede observarse, tanto el concepto de negocio jurídico y acto jurídico, son similares, por lo que podríamos decir que la doctrina alemana sólo cambia el vocablo negocio por el de acto, pues en cuanto a los efectos que originan coinciden, es decir, en la producción de derechos y obligaciones.

Por otro lado, es conveniente aclarar que en México, es decir, en nuestra legislación no está reconocida la expresión negocio fiduciario o negocio jurídico, y si lo está, no tiene una delimitación precisa.

La palabra negocio implica ocupación, tarea, empleo, gestión lucrativa, acción o efecto de negociar o comerciar; como ejemplo podemos citar los artículos 2557 y 2580 del Código Civil Federal, y el artículo 3060 fracción III y 3061 fracción VI, mencionan al negocio jurídico más bien, para referirse a un acto jurídico.

Lo anterior, es así debido a que el Código Civil de 1928, recibió la influencia de la doctrina francesa y más propiamente del Código Napoleón, y se refleja en varios ordenamientos del Código Civil del Distrito Federal y del Código Civil Federal, como por ejemplo: el artículo 12 que dice: "Las leyes mexicanas rigen a todas las personas que se encuentren en la República, así como los actos y hechos ocurridos en su territorio o jurisdicción y aquellos que se sometan a dichas leyes (...)". Y el artículo 13 establece en su fracción IV, la forma de los actos jurídicos, cuyo régimen es el Derecho el lugar de su celebración, y su fracción V, dice que los efectos jurídicos de los actos serán recogidos por el derecho del lugar donde deban ejecutarse, el artículo 35 hace mención de los actos del Registro Civil.

Finalmente, podemos concluir que nuestro sistema legal, al referirse al negocio jurídico, lo hace como sinónimo de acto jurídico, debido a la influencia de la doctrina francesa, por lo tanto el fideicomiso público debe de ser considerado como un contrato.

Por su parte, el autor Rodolfo Batiza, dice:

Negocio fiduciario y acto unilateral. Dentro un sentido genérico se ha sostenido que el fideicomiso es un negocio fiduciario. En sentido más limitado, se ha hecho la aseveración de que el fideicomiso se presenta normalmente como un acto unilateral cuando el fideicomitente establece su voluntad en un acto intervivos, caso en que su declaración es de inmediato obligatoria para él, ya

que no puede revocarla si no se reserva expresamente tal facultad, ni puede modificarla sin el consentimiento del fideicomisario. Estas consecuencias –se dice– son independientes de las aceptaciones del fiduciario y del fideicomisario que, por tanto, no son manifestaciones de voluntad especiales para la integración del negocio jurídico. La adhesión del fiduciario a las normas establecidas por el acto constitutivo y la aceptación el cargo –conclúyese. Son condiciones jurídicas para la ejecución del fideicomiso, pero no para su perfección jurídica. (—) Crítica. La construcción doctrinal del negocio fiduciario, a pesar del atractivo intelectual que puede tener, no siendo idónea para explicar la naturaleza jurídica del trust, tampoco lo es para explicar la del fideicomiso que, como aquél, es también una figura regulada por el derecho positivo. El fideicomiso (...) tampoco representa una especie dentro del género de los negocios fiduciarios, desde el momento en que no consiste en un negocio formado por dos elementos cuyos efectos son contradictorios entre sí y en que el primero, es real, exteriorizado, jurídicamente obligatorio, en tanto que el segundo sólo tiene eficacia interna entre las partes. Tiene con el negocio fiduciario una diferencia radical de estructura: el fideicomiso es un acto jurídico reglamentado por el derecho positivo, un vínculo único con validez y eficacia idénticas entre las partes y frente a terceros.⁴⁶

Consideramos que el autor Batiza opina que las expresiones negocio jurídico y acto jurídico son sinónimas, debido a que la doctrina ha hecho un esfuerzo artificial, en encontrar diferencias entre el negocio y el acto jurídico.⁴⁷

Por lo que hace a la posición de que el fideicomiso es un **acto unilateral**, se funda principalmente en el hecho de que el artículo 387 de la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito, establece:

Artículo. 387 El fideicomiso puede ser constituido por acto entre vivos o por testamento. La constitución del fideicomiso deberá

⁴⁶ BATIZA, Rodolfo. El Fideicomiso, Teoría y Práctica. 2ª ed., México, Ed. Jus, 1991. p.158-161.

⁴⁷ Vid. Ibid p. 161.

siempre constar por escrito y ajustarse a los términos de la legislación común sobre transmisión de los derechos o la transmisión de propiedad de las cosas que se den en fideicomiso.

Así, el doctor Domínguez Martínez señala al respecto:

El fideicomiso es un negocio Jurídico que se constituye mediante declaración unilateral de voluntad de un sujeto llamado fideicomitente por virtud de la cual éste destina ciertos bienes o derechos a un fin ilícito y determinado y la ejecución de los actos que tiendan al logro de este fin, deberán realizarse por la institución fiduciaria que se hubiere obligado contractualmente a ello.¹⁸

De lo anterior, el doctor Domínguez considera que para la constitución del fideicomiso, no se requiere del acuerdo de voluntades entre el fideicomitente y el fiduciario, por lo que las obligaciones derivadas del fideicomiso provienen de un acto unilateral de voluntad, por virtud del cual, el fideicomitente se obliga a sí mismo a realizar determinadas conductas, es decir, que el fiduciario sólo participa en la ejecución del fideicomiso una vez que éste fue creado.

Pero la autora María Carreras Maldonado, manifiesta que:

La sola manifestación de voluntad del testador no produce ningún efecto en relación con la afectación de bienes, lo cual es lógico, pues para que haya fideicomiso es requisito sine qua non que intervenga una institución fiduciaria que se obligue a realizar todos los actos necesarios para realizar el fin propuesto. (—) Por lo tanto, puede concluirse que la manifestación de voluntad del testador es sólo una orden para que a su muerte se constituya el fideicomiso. Entonces el albacea, como representante de los herederos, realizará los actos necesarios para constituirlo, es decir, contratará con la institución fiduciaria que acepte y sólo en ese momento quedará

¹⁸ Cít. por. ACOSTA ROMERO, Miguel y ALMAZAN ALANIS, Pablo. Tratado Teórico Práctico de Fideicomiso. 3ª ed., México. Ed. Porrúa, 1999. p.176

obligada en los términos del contrato, por que entonces habrá manifestado su voluntad en ese sentido.⁴⁹

De esto se desprende que, el fideicomiso no puede ser considerado como un acto unilateral o declaración unilateral de voluntad, porque en el supuesto de que ningún fiduciario aceptara el cargo, no tendría ningún efecto, en otras palabras, no existiría el fideicomiso.

Por lo tanto, consideramos que el fideicomiso público es un contrato, debido a que las partes involucradas, en este caso el fideicomitente y el fiduciario, deben dar su consentimiento para que pueda constituirse el fideicomiso, toda vez que el consentimiento es definido en los siguientes términos:

El consentimiento es el acuerdo o concurso de dos voluntades que tiene por objeto la creación o transmisión de derechos y obligaciones. En los convenios lato sensu, el consentimiento es el acuerdo o concurso de voluntades para crear, transmitir, modificar o extinguir obligaciones y derechos. Todo consentimiento, por tanto implica la manifestación de dos o más voluntades, y su acuerdo sobre un punto de interés jurídico.⁵⁰

De esta manera, el fideicomiso no podría constituirse sin mediar el acuerdo entre el fideicomitente y el fiduciario.

⁴⁹ CARRERAS MALDONADO, María. Naturaleza Jurídica de los derechos de la Institución Fiduciaria y el Llamado Fideicomiso Testamentario. Revista de Derecho Privado. Año 1, núm. 2, México, may-ago. p.20

⁵⁰ ROJINA VILLEGAS, Rafael. Compendio de Derecho Civil. III. 14ª ed., México, 1986. p. 54

Por otro lado, como diría el autor Rodolfo Batiza, los fideicomisos públicos, en donde el Gobierno Federal es el fideicomitente, podrían estimarse como actos obligatorios de la autoridad por provenir de acuerdos presidenciales, decretos, leyes o de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, y en que la subordinación jerárquica del fiduciario frente al fideicomitente, les podría dar carácter unilateral; sin embargo, dichos fideicomisos son también de naturaleza contractual, ya que su existencia jurídica está condicionada a la celebración de un contrato de fideicomiso.⁵¹

En el siguiente apartado, analizaremos con más detalle la naturaleza contractual del fideicomiso.

2.2.1.2. Contrato u operación bancaria

Como explicamos anteriormente, no existe el fideicomiso sin la voluntad de la institución fiduciaria; es decir, la oferta del fideicomitente crea una declaración unilateral de la voluntad pero no da origen a la existencia del fideicomiso, por lo tanto, el fideicomiso público de fomento es un contrato.

Uno de los teóricos que considera al fideicomiso como contrato es Acosta Romero, que afirma: para calificar al

⁵¹ Vid. BATIZA, Rodolfo. *Op. cit.* p.162 s.

fideicomiso mexicano como contrato, es necesario mencionar que siempre existe una relación jurídica entre dos o más personas, puesto que siempre existe un fideicomitente y una institución fiduciaria, y dicha relación establece derechos y obligaciones para las dos partes y, en consecuencia, no puede concebirse como una manifestación unilateral de voluntad.⁵²

Para fundamentar la opinión citada, el maestro Acosta Romero se apoya en la analogía del fideicomiso con el trust norteamericano e inglés, con la opinión de eminentes juristas, entre ellos, retoma la caracterización que Scott hace del trust en los siguientes términos:

Los autores de derecho y los tribunales han definido algunas veces al trust como una cierta clase de derecho u obligación, esa definición es demasiado estrecha. Es cierto que si se mira desde el punto de vista del trustee, hay derechos establecidos para él y a favor de los beneficiarios, pero el trust es una relación jurídica completa de la cual, las obligaciones del trustee sólo son una parte ...el trust es un aparato legal completo, la relación jurídica entre las partes, con respecto a la propiedad que es su materia, e incluye no sólo las obligaciones que el trustee tiene frente al beneficiario y el resto del mundo, sino también los derechos, privilegios, poderes e inmunidades que el beneficiario tiene en contra del trustee y resto del mundo. Parece propio por lo tanto definir al trust ya sea como una relación que tiene ciertas características de definición o posiblemente como un instrumento jurídico o una institución legal que entraña esa relación.⁵³

De esta forma, señala el maestro Acosta Romero que para el jurista Scott necesariamente actúan dos partes en la

⁵² Vid. ACOSTA Romero, Miguel y ALMAZAN ALANIS, Pablo Roberto. *Op. cit.* p. 189

⁵³ PINA MEDINA, Jorge. et al. Las Instituciones Fiduciarias y el Fideicomiso en México. 3^{ed.}, México, Ed. Banco Mexicano Somex. 1982. P. 157

conformación del trust: el trustee o fiduciario y el beneficiario, que en el derecho mexicano puede asimilarse al fideicomitente o al fideicomisario, es decir, siempre existe la voluntad de dos personas.

Sobre esta opinión, algunos doctrinarios han reputado que si bien es cierto que las figuras o instituciones jurídicas son retomadas de un sistema jurídico a otro, normalmente éstas se adaptan a las condiciones concretas de quienes las acogen, así, no se pueda afirmar que por tener el fideicomiso mexicano su principal antecedente en el trust anglosajón tenga necesariamente que compartir todas y cada una de sus características, toda vez que en el fideicomiso mexicano intervienen tres sujetos: el fideicomitente, el fiduciario y el fideicomisario.

No obstante, el jurista Acosta Romero establece que, si teóricamente es permitido aplicar la analogía en aquellos casos en que existe identidad de principios, y si el fideicomiso mexicano tiene su principal origen en el trust anglosajón, que es definido como una relación jurídica establecida entre dos o más personas, y en consecuencia, en el fideicomiso mexicano también existe esa relación, pues no puede haber fideicomiso únicamente con la voluntad del fideicomitente, al igual que en el derecho norteamericano.⁵⁴

⁵⁴ Vid. ACOSTA ROMERO, Miguel y ALMAZAN ALANIS, Pablo Roberto. Op. cit. p.191.

Ahora bien, para desvirtuar cualquier confusión citeamos al tratadista Batiza que señala:

El legislador mismo, en realidad, reconoció indirectamente la naturaleza contractual del fideicomiso, ya que al referirse en la Exposición de Motivos de la ley a las operaciones de crédito, dentro de las cuales está reglamentada la institución, señala que no es sólo una necesidad analítica la que ha hecho incluir en la nueva ley diversas "formas contractuales", y que no se limitan, por su puesto, las formas particulares de "contratación", aparte de que, aludiendo al fideicomiso expreso, afirmaba que puede servir a propósitos que no se lograrían sin él por el mero juego de otras instituciones jurídicas o que exigirían una complicación extraordinaria en la "contratación".⁵⁵

Como se desprende de la transcripción anterior, el autor Batiza señala que el fideicomiso es un contrato en virtud de que nuestra ley tiene su origen en el Proyecto Alfaro.

Siguiendo el mismo orden de ideas, el tratadista manifiesta:

Afirmaba ALFARO: "Todo fideicomiso tiene que recaer forzosamente sobre un bien. La cosa fideicomitida es el objeto del fideicomiso. Si la cosa se destruye, queda un contrato que carece de objeto. El contrato en semejantes condiciones no puede existir por faltarle uno de los elementos esenciales y por tanto el fideicomiso se extingue" (p. 79). En el comentario al Inc. 7º del mismo artículo, expresaba: "Por otra parte, el fideicomiso desde el punto de vista de las obligaciones que produce, viene a ser un contrato en el cual el fiduciario es el deudor y el fideicomisario el acreedor y como la confusión es un modo de extinguir las obligaciones produce la extinción de los derechos que le son correlativos, síguese de allí que el fideicomiso tiene que extinguirse cuando ocurren esas circunstancias". (—) LIZARDI ALBARRÁN afirma: "Fijado así el requisito de la concurrencia de voluntades basta sólo considerar los efectos del fideicomiso, crear, transferir, modificar o extinguir derechos y obligaciones, para precisar su carácter contractual."⁵⁶

⁵⁵ BATIZA, Rodolfo. *Op. cit.* p. 165

⁵⁶ *Ibid.* p. 162

De la afirmación anterior, y de los comentarios en que se menciona el término contrato del Proyecto Alfaro, interpretado por su autor en los términos antes transcritos, ha sido negada por el autor Domínguez Martínez, que es partidario de que el fideicomiso es una declaración unilateral de voluntad.⁵⁷

Así, el tratadista Batiza, sigue abundando respecto de la naturaleza contractual del fideicomiso:

Naturaleza contractual o testamentaria.- la naturaleza del fideicomiso mexicano constituido por acto entre vivos, incluso su categoría específica dentro del género como un contrato bilateral, sinalagmático perfecto, se confirma todavía más por la existencia de la condición resolutoria tácita según la cual, conforme al artículo 1949 del Código Civil: "La facultad de resolver las obligaciones se entiende implícita en las recíprocas, para el caso de que uno de los obligados no cumpliere la que le incumbe. El perjudicado podrá escoger entre exigir el cumplimiento o la resolución de la obligación, con el resarcimiento de daños y perjuicios en ambos casos."⁵⁸

De lo anterior, se deduce que, en el fideicomiso siempre existe una relación jurídica entre dos o más sujetos, en donde se originan recíprocamente derechos y obligaciones para las partes que intervienen en el contrato de fideicomiso.

Finalmente, nosotros concluimos diciendo que, el fideicomiso es un contrato porque siempre existe una relación

⁵⁷ Vid. *Supra*. Apartado 2.2.1.1. p.68. de la obra que se lee.

⁵⁸ BATIZA, Rodolfo. *Op. cit.* p. 163

jurídica entre dos o más personas, puesto que siempre existe un fideicomitente y una institución fiduciaria; esa relación establece derechos y obligaciones entre dos partes, y por lo tanto no puede hablarse de una declaración unilateral de voluntad.

Es decir, para la celebración de un contrato se requiere la existencia de:

- Una persona capaz jurídicamente, llamada fideicomitente.
- De una institución fiduciaria autorizada por la ley para realizar las operaciones de los fideicomisos.
- Bienes propiedad del fideicomitente, que son susceptibles de transmisión jurídica.
- La voluntad del fideicomitente para transmitir dichos bienes a la institución fiduciaria.
- La voluntad del fiduciario para recibir en propiedad los bienes materia del fideicomiso y destinarlos al cumplimiento de la finalidad del fideicomiso.
- La operación siempre es en forma escrita.
- La imposibilidad de la fiduciaria para disponer en su beneficio de los bienes del fideicomiso.
- La pérdida de los derechos de propiedad del fideicomitente.

Lo anterior es de suma importancia para nuestro tema de tesis, toda vez que el fideicomiso es un contrato y, por lo

tanto, no tiene personalidad jurídica, dando como consecuencia, que no puede ser sujeto de derechos y obligaciones.

Por otro lado, aunque el fideicomiso está contemplado como una **operación de crédito**, esta circunstancia no afecta la naturaleza del mismo, es decir, la de ser un contrato, ya que en la práctica la misma institución fiduciaria reconoce que el fideicomiso es un contrato.⁵⁹

Por ello, el fideicomiso público de fomento es un contrato, en donde participa la voluntad del fideicomitente y la de la institución fiduciaria.

2.2.1.3. Entidad Paraestatal

El fideicomiso público es considerado como entidad paraestatal de acuerdo a lo que establecen los artículos 40 y 47 de Ley Federal de Entidades Paraestatales.

Sin embargo, el fideicomiso como parte de la administración pública paraestatal, es una entidad administrativa, sin personalidad jurídica propia, utilizada por el Poder Ejecutivo para realizar actividades prioritarias.

⁵⁹ Vid. Supra. Apartado. 2.2.1.2. p. 76. de la obra que se lee.

Por otro lado, procede destacar que a diferencia de las demás entidades paraestatales, el fideicomiso público es análogo en cuanto a estructura se refiere, y en consecuencia, no puede gozar de la personalidad que sí tienen las demás entidades de la administración pública paraestatal, y por lo mismo, no puede actuar como una auténtica entidad.

A mayor abundamiento, en el caso de las entidades paraestatales y de acuerdo al artículo 123, apartado A, fracción XXXI, inciso b) punto 1, de la Constitución, dispone que es competencia federal la aplicación de las leyes del trabajo en asuntos relativos a las empresas que sean administradas en forma directa o descentralizada por el Gobierno Federal, dando en consecuencia que las relaciones de trabajo de las entidades de la administración pública paraestatal queden sujetas al derecho laboral común, por estar incluidas en el apartado A del citado artículo.

Es decir, que de acuerdo a lo anterior, los fideicomisos públicos encuadran en ese supuesto; así, los trabajadores de los fideicomisos públicos están regulados por el apartado A del artículo 123 Constitucional y no por el B del mismo artículo, lo cual es totalmente erróneo, toda vez que las entidades de la administración pública paraestatal, sí cuentan con personalidad jurídica y patrimonio propios, y por lo tanto, pueden ser sujetos de derechos y obligaciones, y

así, pueden ser consideradas como personas morales, caso en el cual, el fideicomiso público no encuadra.

En este orden de ideas, es necesario aclarar que, el fideicomiso público de fomento no puede actuar como una verdadera empresa de participación estatal o como un organismo público descentralizado, ya que dicho fideicomiso no tiene personalidad jurídica propia y en consecuencia, no puede ser considerado como una persona moral y mucho menos como patrón, y como ejemplo de esto podemos citar lo siguiente:

En vista de la improcedente demanda que interpone la actora y toda vez que esta H. Autoridad no es competente para conocer de este asunto, desde ahora se hace valer la excepción de Incompetencia por declinatoria a favor del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje en virtud de que dicha autoridad sería la competente para conocer de los conflictos laborales entre el FONACOT y sus trabajadores, ello en virtud de que FONACOT es una empresa que no se encuentra contemplada dentro de la especificación a la que alude el apartado A fracción XXXI del artículo 123 constitucional y del artículo 527 de la Ley federal del trabajo.⁶⁰

Con lo anterior, se pretende demostrar que los fideicomisos públicos no pueden actuar como verdaderas empresas, toda vez que no pueden ser sujetos de derechos y obligaciones.

Por otro lado, hay fideicomisos públicos que no son considerados entidades de la administración pública

⁶⁰ Vid. infra. Anexo. A. p. 183. de la obra que se lee.

paraestatal, y como ejemplo podemos citar el último párrafo del artículo 3° de la Ley que crea el Fideicomiso que Administrará el Fondo para el Fortalecimiento de Sociedades y Cooperativas de Ahorro y Préstamo y de Apoyo a sus Ahorradores, que reza: "Este Fideicomiso no tendrá estructura orgánica propia, por lo que no queda comprendido en los supuestos de los artículos 47 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y 40 de la Ley Federal de Entidades Paraestatales".⁶¹

Por lo tanto, la naturaleza jurídica de los fideicomisos públicos, es la de ser un contrato, toda vez que, algunos autores consideran que su naturaleza a de ser la de una entidad o empresa paraestatal, pero esto se desvirtúa, ya que no todos los fideicomisos públicos son considerados entidades, y en consecuencia, su naturaleza a de ser la de un contrato.

Lo anterior es de suma importancia para el tema de nuestro interés, toda vez que, siendo el fideicomiso un contrato, no puede tener personalidad jurídica propia y en consecuencia no puede actuar como una verdadera empresa, ya que los trabajadores de dichos fideicomisos ejercen sus derechos contra la institución fiduciaria y no con el

⁶¹ Cf. Ley que crea el fideicomiso que Administrará el Fondo para el Fortalecimiento de Sociedades y Cooperativas de Ahorro y Préstamo y de Apoyo a sus Ahorradores en su artículo 3°.

fideicomiso, con lo que se pretende demostrar que el fideicomiso no es una autentica entidad.⁶²

Finalmente, nosotros compartimos la opinión con el maestro Acosta Romero, de que el fideicomiso público es un contrato y para reforzar esta opinión transcribiremos la siguiente tesis emitida por nuestro Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Tercer Circuito, Amparo en Revisión 101/92, del 7 de junio de 1992, unanimidad de votos, ponente Jorge Alfonso Alvarez Escoto:

FIDEICOMISO DE GARANTIA. LA FALTA DE CONSURRENCIA DE LA FIDUCIARIA EN EL CONTRATO LO HACE INEXISTENTE.- Conforme a la interpretación lógico sistemática de los artículos 246, 347, 350, 356 y 357, fracción VII de la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito, en el fideicomiso de garantía. La parte fiduciaria es la encargada de recibir el patrimonio fideicomitido, la cual además ejerce las facultades de dominio inherentes para el debido cumplimiento de los fines del fideicomiso. Por eso, si en el contrato de fideicomiso correspondiente no concurrió la fiduciaria, tal acto jurídico es inexistente.

Así, de esta manera, el fideicomiso es un contrato, ya que interviene la voluntad tanto del fideicomitente como de la fiduciaria.

De todo lo anterior, es necesario aclarar que el fideicomiso público de fomento puede ser analizado como una entidad-contrato de la administración pública federal, sin personalidad jurídica propia, ya que al formar parte del sistema bancario mexicano, dichos fideicomisos públicos de

⁶² Vid. *infra*. Anexo. A. 183. de la obra que se lee.

fomento se rigen por su ley específica, tal como lo establece el artículo 4° de la Ley Federal de Entidades Paraestatales:

Los fideicomisos públicos de fomento, así como las entidades paraestatales que formen parte del sistema financiero, quedan sujetas por cuanto a su constitución, organización y funcionamiento, control, evaluación, y regulación a su legislación específica. Les será aplicable esta Ley en las materias y asuntos que sus leyes específicas no regulen.

Finalmente, el fideicomiso público de fomento puede ser analizado desde dos puntos de vista; como entidad de la administración pública y como parte del sistema bancario mexicano, pero siempre su finalidad ha de ser la de auxiliar al Ejecutivo Federal en áreas prioritarias.

De esta manera, concluimos este apartado, a continuación analizaremos los fines del fideicomiso.

2.2.1. Finalidad

De acuerdo al artículo 47 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y del artículo 40 de la Ley Federal de Entidades paraestatales, los fideicomisos públicos tendrán como finalidad auxiliar al ejecutivo en las áreas prioritarias.

Para entender lo que son las áreas prioritarias, debemos de empezar por explicar por qué el Estado interviene

directamente en renglones concretos de la economía, a fin de propiciar una estabilidad económica, social y política.

Así, los párrafos 2° y 5° del artículo 25 Constitucional establecen que:

El Estado planeará, conducirá y orientará la actividad económica nacional, y llevara acabo la regulación y fomento de las actividades que demande el Interés general(...) Asimismo, podrá participar por sí o con los sectores social y privado, de acuerdo con la ley, para impulsar y organizar las áreas prioritarias del desarrollo.

Por lo tanto, las áreas prioritarias son aquellas que, de acuerdo con las circunstancias, resulten más convenientes impulsar en razón del interés general, toda vez que las prioridades cambian, de acuerdo a las necesidades de la colectividad, procurando el desarrollo integral del país; por lo anterior, se deduce que las áreas prioritarias no están establecidas de antemano.

Además, el párrafo 5° del artículo 28 Constitucional dice que para el desarrollo de las áreas prioritarias, el Estado contará con: "Los organismos y empresas que requiera para el eficaz manejo de las áreas estratégicas a su cargo y en las actividades de carácter prioritario donde, de acuerdo con las leyes, participe por sí o con los sectores social y privado".

Por otro lado, el artículo 9° de la Ley de Planeación establece:

Las dependencias de la administración pública centralizada deberán planear y conducir sus actividades con sujeción a los objetivos y prioridades de la planeación nacional de desarrollo. (—) Lo dispuesto en el párrafo anterior será aplicable a las entidades de la administración pública paraestatal.

El artículo 3° de la Ley de Planeación establece que por Planeación Nacional del Desarrollo debe entenderse:

La ordenación racional y sistemática de acciones que, en base al ejercicio de las atribuciones del Ejecutivo Federal en materia de regulación y promoción de la actividad económica, social, política y cultural, tiene como propósito la transformación de la realidad del país, de conformidad con las normas, principios y objetivos que la propia Constitución y la ley establecen. (—) Mediante la planeación se fijarán objetivos, metas, estrategias y prioridades; se asignarán recursos, responsabilidades y tiempos de ejecución, se coordinarán acciones y se evaluarán resultados.

Asimismo, el artículo 9° de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal dice:

Las dependencias y entidades de la administración pública centralizada y paraestatal conducirán sus actividades en forma programada, con base en las políticas que para el logro de objetivos y prioridades de la planeación nacional del desarrollo, establezca el Ejecutivo Federal.

Es decir, que la finalidad del fideicomiso es auxiliar al Ejecutivo Federal en las actividades, programas y planes de desarrollo económico y social que determine, el presidente de la República como áreas prioritarias.

Las áreas reconocidas como prioritarias, en el contexto del Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000, son las tendientes a satisfacer el interés general y las necesidades populares,

tales como la producción y distribución de bienes, así como la prestación de servicios, la protección de la planta productiva y del empleo, promoción, fomento y fortalecimiento de la industria nacional, la investigación e incorporación de avances científicos y tecnológicos.

De esta manera, el Gobierno Federal ha venido constituyendo fideicomisos en materias muy diversas como los fideicomisos de fomento económico, como el Fondo de Garantías y Fomento para la Agricultura, Ganadería y Avicultura o FIRA, para cumplir una función social, como el Fondo de Operación y Financiamiento Bancario a la Vivienda o FOVI, es decir, que el fideicomiso público puede tener como objeto cualquier actividad lícita y de interés público.

De ahí que podamos desprender que el Fideicomiso de Fomento se origina de dicha finalidad, y lo podemos definir diciendo que es un contrato a través del cual el Gobierno Federal, actuando a través de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público en su carácter de fideicomitente único de la administración pública centralizada, entrega a un banco de desarrollo, los recursos que han de conformar el patrimonio mediante el cual se cumplan los fines para los que fueron proporcionados, constituyéndose así una entidad auxiliar del Ejecutivo federal en las atribuciones del Estado para impulsar las áreas prioritarias del desarrollo.

Por otro lado, también hay fideicomisos públicos que forman parte del sistema bancario de acuerdo a lo que establece el artículo tercero de la Ley de Instituciones de Crédito, que reza:

El Sistema Bancario Mexicano estará integrado por (...) los fideicomisos públicos constituidos por el Gobierno Federal para el fomento económico, así como aquellos que para el desempeño de las funciones que la ley encomienda al Banco de México, con tal carácter se constituyan.⁶³

Es decir, que los fideicomisos públicos de fomento forman parte del sistema bancario, contribuyendo al desarrollo económico del país.

Finalmente podemos concluir diciendo que los fines del fideicomiso son tan variados y amplios, pero siempre deberán tener como propósito auxiliar al Ejecutivo, mediante la realización de áreas prioritarias.

2.3. Proceso de Constitución de un Fideicomiso

El fideicomiso público de fomento, puede ser constituido por disposición de la ley, o por otros ordenamientos emitidos en la esfera de atribuciones del Ejecutivo Federal.

⁶³ Cf. Ley de Instituciones de Crédito en su artículo 3°

Para la constitución de un fideicomiso se requiere que el fideicomitente, en este caso el Gobierno Federal o algún órgano de la administración pública, le transmita un fondo patrimonial (integrado con bienes o derechos de su propiedad) a una institución de banca de desarrollo, a fin de que ésta administre o suministre dichos recursos, en beneficio del fideicomisario.

2.3.1. Constitución

Los fideicomisos públicos pueden constituirse por ley o decreto o autorización del Ejecutivo Federal.

De acuerdo a lo establecido en el artículo 9º de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal, que a la letra dice:

Sólo se podrán constituir o incrementar fideicomisos de los mencionados en la fracción VII del artículo 2º de esta ley con autorización del Presidente de la República emitida por conducto de la Secretaría de Programación y Presupuesto, la que en su caso propondrá al propio Ejecutivo Federal la modificación o disolución de los mismos cuando así convenga al Interés público.

La Secretaría de Programación y Presupuesto, ya desaparecida desde el 23 de febrero de 1992, y que ahora corresponde a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público,

esta última, debe seguir algunos lineamientos que deben estar establecidos en el contrato de fideicomiso, como son:

1. Las causas que motivan la creación del fideicomiso

2. La denominación del fideicomiso

3. Los elementos personales del fideicomiso y son:

a) El fideicomitente, que tratándose de fideicomisos constituidos por el Gobierno Federal, siempre será la Secretaría de Hacienda y Crédito Público en la administración pública centralizada, pero también pueden serlo en forma conjunta los organismos descentralizados, empresas de participación estatal o los ayuntamientos.

b) La institución fiduciaria, que generalmente es una institución nacional de banca de desarrollo.

c) El fideicomisario, que puede ser el sector social o algún órgano de la administración pública, y puede cambiar de acuerdo a los fines de cada fideicomiso.

4. Se determinará también la integración del patrimonio.

5. La creación de un Comité Técnico, en el que siempre habrá un representante del Coordinador respectivo y otro de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

6. La duración del fideicomiso público puede ser indefinida, de acuerdo a lo establecido por el artículo 85 de la Ley de Instituciones de Crédito.

Una vez establecido lo anterior, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público procede a celebrar el contrato con la institución de crédito que actuará como fiduciaria, debiendo cuidar que en el contrato queden debidamente precisados los derechos y obligaciones de las partes.

Por otra parte, el Manual de Normas Presupuestarias para la Administración Pública Federal⁶⁴ establece:

- Las dependencias y entidades que requieran constituir fideicomisos o celebrar contratos análogos deberán contar con recursos autorizados en sus presupuestos y con la aprobación del órgano de gobierno, en su caso.
- Además, deberán realizar el proyecto de contrato a través de la Dirección General Jurídica de la dependencia o la de su equivalente en las entidades; los proyectos de contrato deberán contener el monto y composición del patrimonio, el plazo de vigencia, al responsable para vigilar el cumplimiento de los fines del fideicomiso y de la aplicación de los recursos fideicomitidos, y en su caso, las facultades del Comité Técnico.
- Solicitar la autorización presupuestaria a las Direcciones Generales de Programación y Presupuesto sectoriales, las

⁶⁴ Cf. El Manual de Normas Presupuestarias para la Administración Pública Federal en su artículo 16.

cuales solicitarán la opinión de la Unidad de Política Presupuestal; dicha solicitud deberá acompañarse de la estimación del impacto presupuestario, el proyecto de contrato y la información que sustente que no se duplicarán funciones o estructuras orgánicas existentes en la Administración Pública Federal.

- Solicitar la autorización jurídica de la Procuraduría Fiscal de la Federación, por conducto de la Subprocuraduría Fiscal Federal de Legislación y Consulta, anexando la autorización presupuestaria antes mencionada. La procuraduría Fiscal de la Federación realizará los trámites correspondientes para que se formalicen los fideicomisos, en los que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público actúe como fideicomitente de la Administración Pública centralizada, y en el caso de las entidades, el área jurídica de las mismas realizará los trámites correspondientes.
- En el caso de la constitución de fideicomisos que se consideren entidades, además de los requisitos anteriores, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, por conducto de la Dirección General de Programación y Presupuesto sectorial, someterá el proyecto de contrato a dictamen de la Comisión, y se requerirá la autorización del presidente de la República, en los términos de las leyes Federal de

las Entidades Paraestatales y de la de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal, así como a las demás disposiciones aplicables. Así mismo, la estructura orgánica ocupacional deberá contar con la autorización de la Secretaría, por conducto de la Unidad de Servicio Civil y de la Contraloría, en el ámbito de sus respectivas competencias.

- Las entidades no apoyadas (son aquellas entidades de la administración pública paraestatal cuyo presupuesto se cubra en su totalidad con recursos propios, es decir, que no dependan de ayudas, subsidios y transferencias del Clasificador por objeto del Gasto), que constituyan fideicomisos y que no se consideren entidades, o celebren contratos análogos, no requerirán las autorizaciones de las Direcciones Generales de Programación y Presupuesto Sectoriales, ni de la Procuraduría Fiscal de la Federación.

Finalmente, consideramos que en síntesis, el fideicomiso público del Gobierno Federal, se constituye a través de la celebración de un contrato entre el fideicomitente y el fiduciario, en donde se establecen las obligaciones y derechos de las partes que lo suscriben, así como la manera de obtener el beneficio por parte del fideicomisario.

2.3.2. Elementos

Los elementos que intervienen en el fideicomiso público de fomento son: el Fideicomitente que es la persona que transmite la titularidad de ciertos bienes y derechos, el Fiduciario que por lo general es una institución de banca de desarrollo o el Banco de México (las instituciones ejercen los derechos y acciones a través de sus delegados fiduciarios), y es el que recibe dichos bienes y derechos para realizar el fin del fideicomiso; el fideicomisario es el que recibe el beneficio del fideicomiso y el Comité Técnico que representa los intereses de las partes y establece las reglas para el mejor funcionamiento del fideicomiso.

2.3.2.1. El fideicomitente

El maestro Miguel Acosta Romero concibe al fideicomitente como "(...)la persona que transmite la titularidad de bienes del dominio público o del dominio privado de la Federación, entidad o municipios o afecta fondos públicos, en una institución fiduciaria, para realizar un fin lícito, de interés público".⁶⁵

⁶⁵ ACOSTA ROMERO, Miguel. *Op. cit.* p. 574

En otras palabras, es la persona que transmite los bienes a la fiduciaria para el cumplimiento de una finalidad lícita y que desde luego debe tener la capacidad necesaria para obligarse y disponer de los bienes, es decir, que el fideicomitente, debe tener la facultad necesaria para disponer de los bienes, en la medida que la ley y el fideicomiso lo permita.

De acuerdo al artículo 384 de la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito, el fideicomitente o los fideicomitentes pueden ser:

Las personas físicas o jurídicas que tengan la capacidad necesaria para hacer la afectación de bienes que el fideicomiso implica, y las autoridades judiciales o administrativas competentes, cuando se trate de bienes cuya guarda, conservación, liquidación, reparto o enajenación corresponda a dichas autoridades o a las personas que éstas designen.⁶⁶

Por lo tanto, el fideicomitente es la persona física o jurídica, sujeto de derechos y obligaciones, que cuenta con capacidad legal necesaria para afectar los bienes, motivo del fideicomiso.

El termino persona ha sido definido jurídicamente por el licenciado Eduardo García Máynez como "todo ente capaz de tener derechos y obligaciones".⁶⁷

⁶⁶ Cf. Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito en su artículo 384

⁶⁷ GARCIA MAYNEZ, Eduardo. Introducción al Estudio del Derecho. 46ª ed., México, Ed. Porrúa, 1993. p.271

Siguiendo al mismo autor, dice que las personas jurídicas se dividen en dos, a saber en:

- Personas físicas o jurídicas individualmente, que son definidas como el ser humano, es decir, el hombre, en cuanto tiene obligaciones y derechos.
- Personas morales o jurídicas colectivas, que son definidas por el jurista Castán diciendo que, son aquellas entidades formadas para la realización de los fines colectivos y permanentes de los hombres, a las que el derecho otorga capacidad, para que puedan ejercer sus derechos y obligaciones.⁶⁸

El artículo 25 del Código Civil Federal establece que son personas morales: "I. La Nación, los Estados y los Municipios; (---) II. Las demás corporaciones de carácter público reconocidas por la ley; (...)"

Por su parte, el artículo 47 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, en su párrafo final, señala: "En los fideicomisos constituidos por el gobierno federal, la

⁶⁸ Vid. GARCÍA MAYNEY, Eduardo. Introducción al Estudio del Derecho. 45ª ed. México, Ed. Porrúa, 1993. p. 290 a

Secretaría de Hacienda y Crédito Público fungirá como fideicomitente único de la administración pública centralizada”.

Al analizar el texto anterior, el autor Acosta Romero observa que, el uso de la expresión Secretaría de Hacienda y Crédito Público, como fideicomitente único del Gobierno Federal, no parece estar acorde a la realidad, puesto que esta dependencia sólo es una de tantas de las que forman la Administración Pública Central Federal y, en estricto sentido, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público no es el fideicomitente, sino el Gobierno Federal, que es el único que tiene personalidad jurídica.⁶⁹

En atención a lo anterior, si bien es cierto que el Ejecutivo Federal es el titular de la administración pública, también es cierto que se auxilia de dependencias o entidades para el mejor despacho de los asuntos, y por consiguiente, estamos de acuerdo con el Maestro Acosta Romero.

En otras palabras, se deduce que el autor emplea el término Gobierno Federal como sinónimo de poder ejecutivo

⁶⁹ Vid. ACOSTA ROMERO. Miguel. Op cit. p.576 s.

Federal, y vale la pena recordar que de acuerdo al artículo 80 Constitucional, el ejercicio del Supremo Poder Ejecutivo de la Unión se deposita en un solo individuo, denominado presidente de los Estados Unidos Mexicanos, quien para el ejercicio de sus atribuciones requiere de una serie de órganos auxiliares, jerárquicamente subordinados, que integran la Administración Pública Federal, la cuál será centralizada y paraestatal, conforme a la ley que expida el Congreso de la Unión, que distribuirá los negocios que estarán a cargo de las Secretarías de Estado y de los departamentos administrativos y definirá las bases generales de creación de las entidades paraestatales y la intervención del Ejecutivo Federal en su operación, de acuerdo a lo que establece el artículo 90 Constitucional.⁷⁰

Es evidente, que de acuerdo a la naturaleza de las Secretarías de Estado, son simplemente órganos auxiliares del Ejecutivo Federal.

Lo anterior se puede confirmar con lo que dice el artículo 41 de la Ley Federal de Entidades Paraestatales:

El Ejecutivo Federal a través de 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 o que se deriven de derechos de terceros, así como los derechos que el fideicomitente se reserve y las facultades que fije en su caso al comité técnico (...)

⁷⁰ Vid. Supra. Apartado. 1.2.3. p. 26. de la obra que se lee.

Por otro lado, siguiendo la opinión del maestro Acosta Romero, que indica que aunque la ley prevé que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público es la única facultada para constituir dichos fideicomisos, no ve impedimento para que otras dependencias del Ejecutivo puedan concertarlos.⁷¹

Pero, en opinión del autor José M. Villagordoa Lozano, cuando la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal se refiere a La Secretaría de Hacienda y Crédito Público como fideicomitente único, reflejan el propósito de dar cohesión a la acción del Ejecutivo Federal, al establecer un conducto único para contratar los fideicomisos de la Administración Pública Centralizada; en consecuencia, la competencia que se otorga a dicha dependencia es de carácter exclusivo, no concurrente.⁷²

Por otro lado, en 1975⁷³, debido a la importancia que los fideicomisos públicos habían adquirido, el Secretario de Hacienda y Crédito Público expresó que la Secretaría a su cargo, tendría las siguientes funciones relacionadas con los fideicomisos:

⁷¹ Vid. ACOSTA ROMERO, Miguel. *Op. cit.* p. 577

⁷² Vid. VILLA GORDOA LOZANO, José M. *Op. cit.* p.313

⁷³ ROSTRO RAMIREZ, Francisco Carlos. *Los Fondos de Fomento*. s/ed., México, Ed. Organó del Instituto mexicano de Economía Aplicada, 1982. p.27s. Al respecto podemos comentar que en la actualidad dichas funciones siguen vigentes, y esto se puede corroborar con lo establecido en el Manual de Normas Presupuestarias para la Administración Pública Federal. Publicado en el Diario Oficial de la Federación el día 4 de mayo de 2000, en sus páginas 76-80.

1.- Transmitir a las instituciones fiduciarias disposiciones generales y específicas para la constitución, operación y extinción de los fideicomisos. (- - -) 2.- Fijar la política a seguir en cuanto a los fideicomisos cuyas finalidades comprendan operaciones de crédito. (- - -) 3.- Tomar medidas para que los fideicomisos en que concurre tal situación sean absorbidos por las entidades del sector público respectivas y siendo procedente, la ministración de fondos se haga a través del presupuesto de egresos de la federación. (- - -) 4.- Cuidar que no se constituyan fideicomisos para tareas que correspondan a entidades del sector público. (- - -) 5.- Liquidar los fideicomisos cuya finalidad principal se haya cumplido y su patrimonio se aplique al Gobierno Federal. (- - -) 6.- Girar instrucciones de carácter general y particular a sus representantes ante los comités técnicos de los fideicomisos. (- - -) 7.- Autorizar el suministro de fondos para los fideicomisos, su incremento o ampliación, con cargo al presupuesto de egresos de la federación, estando previstos en el programa financiero de la Secretaría. (- - -) 8.- Mantener organizada y actualizada la información necesaria para cumplir su función como órgano de consulta del Gobierno Federal en materia de fideicomiso. (- - -) 9.- Cuidar que las instituciones fiduciarias y los delegados fiduciarios proporcionen la información requerida, envíen oportunamente los programas de trabajo de los fideicomisos, los presupuestos de egresos para cada ejercicio, las inversiones físicas, amortización de deuda, estimaciones de ingresos y los resultados de las operaciones de los fideicomisos en relación con el propósito para el cual fueron constituidos.

En la actualidad la Ley Federal de Entidades Paraestatales⁷⁴ y el Manual de Normas Presupuestarias para la Administración Pública Federal⁷⁵ establecen que el fideicomitente tendrá los siguientes derechos y obligaciones:

- Contratar y constituir el fideicomiso.
- Señalar los fines del fideicomiso, así como sus condiciones y términos.
- Cuidar que en los contratos se precisen los derechos y acciones que corresponda ejercer al fiduciario

⁷⁴ Cf. la Ley Federal de Entidades Paraestatales en sus artículos 41, 44 s.

⁷⁵ Cf. Manual de Normas Presupuestarias para la Administración Pública Federal en su artículo 219.

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.

- Formar un Comité Técnico para la asignación de fondos.
- Inscribir los fideicomisos en el registro que para tal efecto lleve a cabo la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, así como de su modificación, extinción o liquidación.
- Emitir opinión cuando la coordinadora de sector proponga la modificación o extinción de los fideicomisos del Gobierno Federal.
- Exigir al fiduciario cuentas de su gestión.
- En los contratos de fideicomiso constituidos por el Gobierno Federal se debe reservar la facultad expresa de revocarlos, sin perjuicio de los derechos que correspondan a los fideicomisarios, o a terceros, salvo que se trate de fideicomisos constituidos por mandato de la ley o que la naturaleza de sus fines no lo permita.

- Debe coadyuvar con la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, para vigilar que dichos fideicomisos operen correctamente.

Finalmente, podemos decir que el fideicomitente es la persona que destina bienes o derechos a un fin lícito determinado o de interés general, que cuenta con la capacidad legal necesaria para disponer de dichos bienes o derechos de acuerdo a la finalidad del fideicomiso y a lo establecido por la ley.

En otras palabras, el fideicomitente transmite la titularidad de ciertos bienes a una institución fiduciaria, para que esta última los administre y puede cumplir con la finalidad del fideicomiso.⁷⁶

2.3.2.2. EL Fiduciario

El fiduciario o el delegado fiduciario, ha sido definido por Cervantes Ahumada como "La persona a quien se encomienda la realización del fin establecido en el acto constitutivo del fideicomiso y se le atribuye la titularidad de los bienes fideicomitidos".⁷⁷

⁷⁶ Vid. *infra*, Apartado. 3.1. p. 133. de la obra que se lee.

⁷⁷ CERVANTES AHUMADA, Raúl. *Titulos y Operaciones de Crédito*. 8ª ed., México, Ed. Herrero, 1973. p. 292

Es decir, es el encargado de verificar que se cumplan con los fines del fideicomiso, y que además, deberá cumplir con las funciones previamente establecidas en el acto constitutivo del contrato.

A la vez, el autor Sergio Monserrit, lo define así:

La fiduciaria es, por regla general, la institución de crédito, ya sea múltiple o de desarrollo, autorizada, por el Gobierno Federal, para practicar las operaciones mencionadas en el artículo 46 fracción XV de la Ley de Instituciones de Crédito. Así también son fiduciarias, por excepción, las casas de bolsa, las instituciones de seguros y las instituciones de fianzas, en los términos de las leyes que las rigen.⁷⁸

De lo anterior se puede comentar que, la institución fiduciaria puede ser una institución de crédito, o bien las casas de bolsa, las instituciones de seguros o de fianzas, pero siempre deben estar autorizadas por la ley.

De acuerdo con el artículo 385 de la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito que reza: "Sólo podrán ser fiduciarias las instituciones expresamente autorizadas para ello conforme a la Ley General de Instituciones de Crédito".

Por otro lado, las casas de bolsa y las instituciones de fianzas, tienen la posibilidad de actuar como fiduciarias en negocios directamente vinculados con las actividades que le sean propias, de acuerdo a lo establecido por los artículos 22 fracción IV, inciso d) de la Ley del Mercado de Valores y

⁷⁸ ORTIZ SOLTERO, Sergio Monserrit. El Fideicomiso Mexicano. México, Ed. Porrúa, 1998. p. 53

el artículo 16 fracción XV de la Ley Federal de Instituciones de Fianzas.

Sin embargo, tratándose de fideicomisos públicos, a pesar de que ninguna disposición establece que la institución fiduciaria debe ser una entidad del Estado, ha sido tradición del Gobierno Federal establecerlos dentro del Banco de México o en alguna Institución de Banca de Desarrollo.

Por otro lado, los derechos y obligaciones del fiduciario son:

- Vigilar que se cumplan con los fines del fideicomiso
- Preservar el patrimonio del fideicomiso
- Actuar en los juicios relativos al fideicomiso,
- Tendrá facultades para cobrar honorarios.

Es decir, tendrá todas las facultades necesarias para que pueda realizar el fin del fideicomiso y que estén establecidas en el acto constitutivo del fideicomiso, de acuerdo a lo que establece el artículo 391 de la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito.

2.3.2.3. El Fideicomisario

El fideicomisario, es definido por Rafael de Pina diciendo que: "Es la persona física o moral que recibe el beneficio derivado de un fideicomiso".⁷⁹

Para el tratadista Sergio Monserrit el fideicomisario es:

La persona física o moral que recibe los beneficios del fideicomiso, sin que sea un elemento esencial para la existencia del fideicomiso, ya que si no se designa por el fideicomitente en el acto constitutivo, en este último sería en quien recayera dicha caldad; sin perjuicio que el propio fideicomitente podrá designar fideicomisario distinto a él mediante convenio modificatorio o mediante simple carta de instrucción certificada dirigida a la fiduciaria.⁸⁰

De lo anterior, se puede comentar que, el fideicomisario no es requisito indispensable para la constitución del fideicomiso, ya que la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito lo tiene previsto en su artículo 347: "El fideicomiso será válido aunque se constituya sin señalar fideicomisario, siempre que su fin sea lícito y determinado."

Por otro lado, el artículo 383 de la ley antes citada, establece: "Pueden ser fideicomisarios las personas físicas o jurídicas que tengan la capacidad necesaria para recibir el provecho que el fideicomiso implica".

⁷⁹ DE PINA, Rafael. Diccionario de Derecho. 22ª ed., México, Ed. Porrúa, 1996. p. 288

⁸⁰ Loc. cit. p. 70

Como puede observarse, de lo antes transcrito, el fideicomisario es la persona que tiene la capacidad legal necesaria para recibir el beneficio del fideicomiso.

Sin embargo, tratándose del fideicomiso público, es frecuente que no se señale quien es el fideicomisario, pues como lo indica el maestro Ignacio Burgoa,⁸¹ el interés público equivale a un interés general personalmente indeterminado, lo anterior se menciona porque el fideicomiso público siempre tendrá como finalidad satisfacer el interés general.

Para el licenciado, Cervantes Altamirano, el fideicomisario puede ser un grupo de la población, en donde el Estado interviene para resolver los problemas de desarrollo económico o social.⁸²

Por otra parte, Castañeda Niebla, afirma que pueden ser fideicomisarios los organismos públicos o privados o sectores sociales del país, e incluso recaer en el fideicomitente o en el propio fiduciario.⁸³

Finalmente, el fideicomisario es el que recibe el beneficio del fideicomiso, pudiendo ser un sector de la sociedad o cualquier entidad de la administración pública, como por ejemplo, el Fondo de Operación y Financiamiento

⁸¹ Vid. BURGOA ORIHUELA, Ignacio. Diccionario de Derecho Constitucional, Garantías y Amparo. México, Ed. Porrúa. 1989. p.242.

⁸² Cit. por. vid. VILLAGORDOA LOZANO, José Manuel. Op. cit. p. 315.

⁸³ Cit. por. vid. Ibid. 313.

Bancario a la Vivienda (FOVI), se encarga de fomentar el desarrollo de la vivienda a bajo costo, para poder beneficiar al sector privado o a un padre de familia que no posea casa habitación con ingresos de 2.5 a 3.9 salarios mínimos.

2.3.2.4. El Comité Técnico

En los fideicomisos públicos es obligatorio que exista un comité técnico, pero la ley establece que las facultades de dicho comité serán las que se establezcan para los órganos de gobierno o de los directores generales de las entidades paraestatales, lo que hace que no se puedan especificar claramente las facultades que le corresponden al comité, por otro lado, hay poca doctrina al respecto, por lo que se dificulta para su estudio; pasemos enseguida a tratar de analizar qué es el comité técnico.

Para el autor, Sergio Monserrit, el comité técnico es:

Un órgano sin personalidad jurídica, integrado por un número determinado de personas físicas y/o morales, creado por el fideicomitente y/o por el fideicomisario en el acto constitutivo del fideicomiso, o en sus modificaciones, para definir criterios, suplir lagunas contractuales, prever y, eventualmente, resolver controversias que puedan existir entre las partes, en atención a la diversidad de intereses fideicomisarios.⁸⁴

⁸⁴ ORTIZ SOLTERO, Sergio Monserrit. *Op. cit.* p. 124.

La acepción que nos da este autor es muy general, toda vez que las facultades del comité técnico son muy parecidas a las del órgano de gobierno de las entidades paraestatales, y porque dichas facultades se encuentran establecidas en los contratos constitutivos de los fideicomisos y eso dificulta que haya una precisión en cuanto a sus facultades, y como ejemplo de lo anterior, podemos citar las facultades del comité técnico de la Ley que Crea el Fideicomiso que administrará el Fondo para el Fortalecimiento de Sociedades y Cooperativas de Ahorro y Préstamo y de Apoyo a sus Ahorradores:⁸⁵

- Fijar las bases de operación de las auditorías que se realizarán a las Sociedades, para que los recursos se apliquen en forma transparente a los fideicomisarios.
- Aprobar la celebración de contratos, convenios y actos, para evitar que se afecte al patrimonio fideicomitado y aquéllos en donde sea necesario para que se cumpla con los fines del fideicomiso.
- Vigilar que se esté cumpliendo con el fin del fideicomiso.
- Fijar las bases para la venta de los bienes aportados al fideicomiso.

⁸⁵ Cf. Ley que Crea el Fideicomiso para el Fortalecimiento de Sociedades y Cooperativas de Ahorro y Préstamo y de Apoyo a sus Ahorradores en su artículo 6°.

- Revisar que los títulos de crédito o documentos comprobatorios de crédito reúnan los requisitos para que puedan ser válidos y así poder pagarle a los ahorradores.
- Fijar los montos que deberán ser pagados a los ahorradores afectados, previamente identificados.
- Revisar los actos y operaciones de la institución fiduciaria.

Por otro lado, en el último párrafo del artículo 80 de la Ley de Instituciones de Crédito establece:

En el acto constitutivo del fideicomiso o en sus reformas, se podrá prever la formación de un comité técnico, dar las reglas para su funcionamiento y fijar sus facultades. Cuando la institución de crédito obre ajustándose a los dictámenes acuerdos de este comité, estará libre de toda responsabilidad.

De lo anterior, se desprende que el legislador prevé la creación de un comité técnico, ya sea en el momento de constituir el fideicomiso; o cuando haya alguna modificación en dicho fideicomiso, sin embargo, no especifica qué facultades le corresponden, toda vez que se estará a lo que se establezca en cada acto constitutivo.

Asimismo, el artículo 41 de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales establece:

Artículo 41. El Ejecutivo Federal a través de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, quien será el fideicomitente único de la administración pública federal centraliza, 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 o que se deriven de derechos de terceros, así como los derechos que el fideicomitente se reserve, y las facultades que fije en su caso al comité técnico, el cual deberá existir obligatoriamente en los fideicomisos a que se refiere el artículo anterior.

Es decir, que el legislador pretende que el fideicomitente fije o establezca las facultades para el comité técnico en cada contrato de fideicomiso, lo que hace imposible hacer una exégesis de cada contrato de fideicomiso.

Por su parte, los artículos 40 y 44 de la Ley Federal de Entidades Paraestatales prevén:

Artículo. 40. (...) Los comités técnicos y los directores generales de los fideicomisos públicos citados en primer término se ajustarán en cuanto a su integración, facultades y funcionamiento a las disposiciones que en el capítulo V de esta ley se establecen para los órganos de gobierno y para los directores generales, en cuanto se compatible su naturaleza. (—) Artículo. 44. En los contratos de los fideicomisos a que se refiere el artículo 40, se deberán precisar las facultades especiales, si las hubiere, que en adición a las que establece el capítulo V de esta ley para los órganos de gobierno determine el Ejecutivo Federal para el comité técnico, indicando, en todo caso, cuáles asuntos requieren de la aprobación del mismo, para el ejercicio de acciones y derechos que correspondan al fiduciario, entendiéndose que las facultades del citado cuerpo colegiado constituyen limitaciones para la Institución fiduciaria.

De lo anterior, se deduce que en los fideicomisos siempre existe un comité técnico, cuyas facultades corresponden en lo general a las que menciona la ley como propias de los órganos de gobierno y las que el fideicomitente desee otorgarle en el contrato de fideicomiso.

De acuerdo al ya citado artículo 44 de la Ley Federal de Entidades Paraestatales, la fiduciaria debe de cumplir con las resoluciones o acuerdos que dicte el comité, pero debe de abstenerse de cumplir con aquéllas, en que el comité técnico se exceda en sus facultades o en contra de lo establecido en el contrato de fideicomiso.

Como ha podido observarse, la Ley Federal de las Entidades Paraestatales, no señala con precisión las facultades del comité técnico, toda vez que no hay una diferencia respecto de las facultades del órgano de gobierno de las entidades paraestatales y las del ya citado comité, lo que dificulta su estudio.

Por otro lado, el autor Sergio Monserrit afirma que el comité técnico está integrado por personas físicas, y de lo anterior podemos citar como ejemplo, el artículo 3° de la Ley que crea el Fideicomiso que Administrará el Fondo para el Fortalecimiento de Sociedades Cooperativas de Ahorro y Préstamo y de Apoyo a sus Ahorradores:

ARTICULO 3.- El fideicomiso será público y contará con un Comité Técnico que estará integrado por un representante de cada una de las siguientes instituciones: de la Secretarías, de Hacienda y Crédito Público, quien lo presidirá; de Gobernación; de Contraloría y Desarrollo Administrativo, así como un representante de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, un representante de la Comisión Nacional para la Defensa y Protección de los Usuarios de Servicios financieros, y dos representantes de la Comisión Consultiva quienes serán los representantes de los gobiernos de las entidades federativas con mayor número de ahorradores afectados, conforme a

los resultados de las auditorías, y que hayan celebrado los convenios a que se refiere el artículo 10 de esta Ley.

Desde esta perspectiva, el comité es un cuerpo colegiado, en donde existen representantes tanto del fideicomitente, del fiduciario y del fideicomisario, o de otras dependencias que se interesan por dicho fideicomiso, o más propiamente en donde tengan facultades para intervenir.

De tal manera dicho fideicomiso fue creado para apoyar a las Sociedades Cooperativas, en donde la Comisión Nacional Bancaria y de Valores interviene, toda vez que supervisa a las instituciones bancarias para que exista un adecuado funcionamiento, y asimismo, la Comisión Nacional para la Defensa y Protección de los Usuarios de Servicios Financieros intervenga, porque a ésta le corresponde vigilar que se les de un buen servicio a los clientes de dichas instituciones bancarias.

Finalmente, podemos concluir diciendo que, el comité técnico es un cuerpo colegiado en donde existen representantes del fideicomitente del fiduciario y del fideicomisario o de algunas dependencias o instituciones que tienen atribuciones para poder intervenir cuyas facultades son designadas por el fideicomitente ya sea en el acto de constitución o de reformas del fideicomiso, esto es para que pueda extender sus decisiones, unificar disposiciones o

conciliar intereses del contrato de fideicomiso, entendiéndose que las decisiones del comité técnico son una limitante para la institución fiduciaria, salvo aquellas que el comité dicte en exceso de sus facultades o en contraposición de lo establecido en el contrato de fideicomiso.

2.3.2.5. Patrimonio Fiduciario

Antes de mencionar lo que es el patrimonio fiduciario, debemos de empezar por precisar cuáles son las principales fuentes de capital de los fideicomisos públicos de fomento, y son de acuerdo a lo que menciona el autor Jesús⁸⁶ de la Fuente:

- Una suma inicial que aporta el Gobierno Federal,
- Sumas que pueden canalizar las dependencias y entidades de la administración pública federal para el desarrollo de los fines del fideicomiso, previa autorización de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.
- Cantidades que el Gobierno Federal puede aportar en un futuro.

⁸⁶ Vid. DE LA FUENTE RODRIGUEZ, Jesús. *Op. cit.* p. 431.

- El producto de recuperaciones y rendimientos provenientes de las inversiones y demás operaciones que con recursos del fideicomiso se realicen.
- El producto de las primas que provengan del servicio de garantía que, en su caso, el fideicomiso otorgue,
- Los bienes que se aporten al fideicomiso,
- Los recursos que obtenga el fiduciario por cuenta del fideicomiso, de fuentes nacionales o internacionales; y de los demás recursos que el Gobierno Federal señale o apruebe para incrementar el patrimonio fideicomitado, y
- Los demás que, por otros conceptos, se aporten para el mejor cumplimiento del fideicomiso.

Lo anterior se puede corroborar, con lo establecido en el artículo 5° de la Ley que crea el Fideicomiso que Administrará el Fondo para el Fortalecimiento de Sociedades y Cooperativas de Ahorro y Préstamo y de Apoyo a sus Ahorradores:

ARTICULO 5.- El Fondo, que será el patrimonio administrado por el Fideicomiso, se constituirá por: (→) I. Las aportaciones del Gobierno Federal por un mil 785 millones de pesos a que se refiere el artículo 9 de esta Ley y de 500 millones a que se refiere el artículo 12 de la misma. Estos montos se administrarán en subcuentas independientes entre sí y distintas a aquellas en que se administre el resto de las aportaciones; (- - -) II. Las aportaciones que hagan las entidades federativas; (- - -) III. Los productos que se generen por la inversión y la administración de los recursos y bienes con que cuente dicho Fondo; (- - -) IV. Los bienes que se aporten al Fondo, y (-

-) V. Los demás que, por otros conceptos se aporten para el mejor cumplimiento de sus fines.⁸⁷

De lo anterior se puede comentar que, el patrimonio de dicho fideicomiso está integrado por: una partida que estará prevista en el Presupuesto de Egresos de la Federación, aportaciones que realicen las entidades federativas, y los frutos que se generen por la administración de sus propios recursos.

Por lo tanto, la integración del patrimonio del fideicomiso público de fomento, es de dominio público, es decir, los que pertenecen a la Federación, a los Estados o a los Municipios, de acuerdo a lo que establece el artículo 765 del Código Civil Federal.

Por otra parte, el patrimonio del Estado se puede definir en palabras del autor Acosta Romero como:

El conjunto de elementos materiales tanto del dominio público, como del privado, bienes y derechos, e ingresos, cuya titularidad es del propio Estado, ya sea en forma directa o indirecta (a través de organismos descentralizados o sociedades mercantiles de Estado), y que le sirven para el cumplimiento de su actividad y contenido.⁸⁸

Es decir, son los bienes, derechos e ingresos que le pertenecen al Estado, para que pueda realizar sus

⁸⁷ Cf. La Ley que crea el Fideicomiso que Administrará el Fondo para el Fortalecimiento de Sociedades y Cooperativas de Ahorro y Préstamo y de Apoyo a sus Ahorradores en su artículo 3º.

⁸⁸ ACOSTA ROMERO, Miguel. *Op. cit.* p. 547

atribuciones, que en el caso de los fideicomisos públicos es la de auxiliar al Ejecutivo Federal en áreas prioritarias.

Ahora bien, podemos concluir diciendo que el patrimonio fiduciario, es el conjunto de bienes o fondos públicos, derechos e ingresos que le pertenecen al Estado, ya sea en forma directa o indirecta, y que son transmitidos a una Institución fiduciaria y más propiamente a una sociedad nacional de crédito, para que los administre y pueda realizar el objeto y finalidad del fideicomiso.

2.3.4.5. Objeto

La licitud en el fin o motivo en los contratos es un requisito indispensable, y se encuentra previsto en el artículo 1831 del Código Civil Federal que a la letra dice: "El fin o motivo determinante de la voluntad de los que contratan, tampoco debe ser contrario a las leyes de orden público ni a las buenas costumbres".

De lo anterior se puede comentar que el objeto de los fideicomisos públicos de fomento siempre debe estar a pegado a la ley,

De tal manera, la finalidad que persigue el fideicomiso será el objetivo que se quiera realizar por virtud del mismo.

Frecuentemente se confunde el objeto o fin de un contrato con el objeto material del mismo. El Objeto físico de un contrato lo puede ser un bien inmueble o un bien mueble -comprendiéndose aquí los derechos-; pero el objeto o fin del contrato en última instancia, será un acuerdo de voluntades que engendra vínculos obligatorios.

Sobre el requisito de licitud del fin en el fideicomiso, la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito estipula en los artículos 381 y 382:

Artículo 381. En virtud del fideicomiso, el fideicomitente destina ciertos bienes a un fin lícito determinado, encomendando la realización de ese fin a una institución fiduciaria. (- - -) **Artículo 382.** El fideicomiso será válido aunque se constituya sin señalar fideicomisario, siempre que su fin sea lícito y determinado.

Como puede observarse en los preceptos antes citados, no importa a la ley cuál sea el fin que se persiga al constituirse el fideicomiso, lo que interesa es que sea lícito. "Se llama lícito _ afirma Cossio, el acto o la conducta que concuerdan con lo que la norma jurídica prescribe como debido idealmente."⁸⁹

En otras palabras, la licitud es cuando se hace lo que la ley establece y no se le contradice.

⁸⁹ RAMÍREZ GRONDA, Juan D. Diccionario jurídico. 6ª ed., Buenos Aires, Ed. Claridad. 1965. p. 192.

En el mismo orden de ideas, el objeto del fideicomiso es aquello a lo que se obliga, y el motivo o fin es el propósito que le induce a su celebración, el por qué se obliga que en este caso será para satisfacer una necesidad colectiva o el interés general.

El objeto del fideicomiso público de fomento puede ser según Almazán Alanis:⁹⁰

- La inversión
- Las obras públicas
- La prestación de servicio
- La producción de bienes para el mercado

No obstante, el objeto del fideicomiso público de fomento puede ser tan variado, pues se utiliza para realizar una gama de actividades que a manera de ejemplo señalamos enseguida:

- Mejorar los ingresos y las condiciones de vida de los productores agropecuarios, en especial, los de bajos ingresos, como el Fondo de Garantía y Fomento para las Actividades Pesqueras (FOPESCA).
- Colaborar con dependencias y organismos del sector público y privado, en la instrumentación de acciones tendientes a reducir los costos de construcción, mejorar los sistemas

⁹⁰ Vid. ACOSTA ROMERO, Miguel y ALMAZAN ALANIS, Pablo Roberto. *Op. cit.* p. 351 s.

constructivos, racionalizar las inversiones y otros aspectos dirigidos a fomentar la vivienda de bajo costo, como el Fondo de Operación y Financiamiento Bancario a la Vivienda (FOVI).

- Incrementar la capacidad de alojamiento turístico, como es el caso del Fondo Nacional de Fomento al Turismo (FONATUR).⁹¹
- Respaldar a los trabajadores del país que puedan ser sujetos de crédito, de manera que se les facilite la adquisición de bienes de consumo duradero y la obtención de servicios básicos, con oportunidad y en condiciones favorables, como el Fondo de Apoyo al Consumo de los Trabajadores (FONACOT).
- Fortalecer el sistema financiero de las Sociedades de Ahorro y Préstamo y de las Cooperativas de Ahorro y Préstamo, con el objeto de fomentar la cultura de ahorro y popular, como el Fondo para el Fortalecimiento de Sociedades y Cooperativas de Ahorro y Préstamo y de Apoyo a sus Ahorradores.

Finalmente, podemos concluir diciendo que el objeto de los fideicomisos públicos de fomento son tan variados y amplios, pero siempre deben auxiliar al Ejecutivo Federal en

⁹¹ Vid. www.fonatur.gob.mx

las áreas prioritarias, como en la industria, en la agricultura, en la vivienda y en la prestación de servicios.

2.3.3.6. Fines

Como hemos mencionado en el apartado anterior, la finalidad de los fideicomisos públicos de fomento, siempre será auxiliar al Ejecutivo Federal, mediante la realización de actividades prioritarias. A manera de ejemplo podemos citar los servicios que ofrece el FIRA, como el otorgamiento de créditos a través de la banca, la apertura de créditos y el otorgamiento de préstamos y garantías a la propia banca, bajo programas específicos; el descuento de títulos de crédito provenientes de préstamos destinados al sector agropecuario.

De tal manera, los fines del fideicomiso público de fomento, serán siempre de interés público, satisfacer necesidades colectivas, obtener mejores rendimientos con respecto a los servicios que presta la administración pública federal, es decir, los fines del fideicomiso son tan variados que resultaría difícil hacer una exégesis de los mismos, por estar pactados en cada uno de los contratos.

Por otro lado, el jurista Castañeda Niebla dice que el fin de los fideicomisos públicos "Es el fomento y desarrollo

de determinados sectores de la economía nacional o bien garantizar y proteger el nivel de vida de determinado sector social".⁹²

Al analizar lo anterior, consideramos que el fideicomiso público puede beneficiar tanto al sector público como al privado, toda vez que dichos fideicomisos se crean con la finalidad de auxiliar al Ejecutivo Federal en áreas prioritarias, y como ejemplo, podemos citar al FONACOT, que ofrece apoyo a los trabajadores del país que puedan ser sujetos de crédito, para que puedan obtener servicios básicos o bien el Fideicomiso que Administrará el Fondo para el Fortalecimiento de Sociedades Cooperativas de Ahorro y Préstamo y de Apoyo a sus Ahorradores, que tiene como finalidad asegurar el debido funcionamiento de las sociedades que se dedican al ahorro y préstamo popular.

En otras palabras, la finalidad del fideicomiso público será la de llevar acabo los proyectos económicos, sociales y prioritarios, de acuerdo a lo que establezca el Ejecutivo Federal.

En síntesis, los fideicomisos públicos de fomento complementan al sistema financiero del Gobierno Federal, ya que a través de éstos, se canalizan recursos para apoyar las actividades productivas que los planes de desarrollo nacional

⁹² Cit. por VILLAGORDOA LOZANO, José Manuel. Op. cit. p. 313.

así lo requieran, ya sea para otorgar créditos o apoyo técnico.

Finalmente, de lo anterior se deduce que la finalidad de los fideicomisos públicos de fomento tienen como principal actividad el desarrollo económico del país, ya sea mediante el otorgamiento de créditos a través de la banca, apertura de créditos, otorgamiento de préstamos y garantías a la propia banca, en otras palabras, deben de procurar el desarrollo económico de ciertos sectores de la sociedad, no atendidos por la banca comercial, por no ser del ámbito usual de éstas o porque las condiciones de acceso a los recursos que prestan constituyen una limitante.

2.3.2.6. Duración

La duración de los fideicomisos públicos de fomento es indefinida, de acuerdo a lo que establece el artículo 85 de la Ley de Instituciones de Crédito que a la letra reza:

Artículo 85. Cuando se trate de operaciones de fideicomiso que constituya el Gobierno Federal o que el mismo, para los efectos de este artículo declare de interés público a través de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, no será aplicable el plazo que establece la fracción III del artículo 359 de la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito.

De lo anterior se puede comentar que ahora es el artículo 394 de la ley antes enunciada, y se refiere a los fideicomisos prohibidos y dice:

Artículo 394. Quedan prohibidos: (...) III Aquellos cuya duración sea mayor de treinta años, cuando se designe como beneficiario a una persona jurídica que no sea de orden público o Institución de beneficencia. Sin embargo, pueden constituirse con duración mayor de treinta años cuando el fin del fideicomiso sea el mantenimiento de museos de carácter científico o artístico que no tengan fines de lucro.

Como puede observarse, el fideicomiso en general tiene una duración de treinta años, sin embargo, la ley hace una salvedad de que cuando sean instituciones de beneficencia o de orden público, su duración puede ser indefinida.

Situación que también prevé el artículo 85 de la Ley de Instituciones de Crédito al hacer mención de que los fideicomisos constituidos por el Gobierno Federal tendrán una duración indefinida y no les aplicará el término de treinta años, ya que los fideicomisos públicos de fomento encuadran en el supuesto de la ley, al ser el Gobierno Federal el que constituye dichos fideicomiso.

2.3.3. Proceso de extinción

La extinción de los fideicomisos públicos se sujetará a lo dispuesto por el Manual de Normas Presupuestarias para la Administración Pública Federal,⁹³ que establece:

- El fideicomitente o el Comité Técnico, instruirá a la institución fiduciaria para que elabore el convenio de extinción, con la participación de la dependencia en cuyo sector se coordine la operación del fideicomiso o contrato análogo y la Dirección General de Programación y Presupuesto sectorial;
- La extinción del fideicomiso se formalizará mediante la firma del convenio de extinción correspondiente;
- Una vez realizado lo anterior, el fideicomitente, por conducto de la dependencia en cuyo sector se coordine la operación del fideicomiso, entregará a la Dirección General de programación y Presupuesto sectorial, el convenio de extinción, anexando copias del oficio de entero de los recursos públicos remanentes a la Tesorería o, en su caso, a la tesorería de la entidad;

⁹³ Cf. El Manual de Normas Presupuestarias para la Administración Pública Federal en el artículo 222.

- La Dirección General de Programación y Presupuesto sectorial remitirá la documentación descrita en la fracción anterior a la Unidad de política presupuestal, a efecto de dar de baja la clave del fideicomiso en el Registro de fideicomisos y Mandatos de la Administración Pública Federal, y
- En los fideicomisos que se consideren entidades además de lo anterior, se deberá observar lo dispuesto por la Ley federal de Entidades Paraestatales, así como a las demás disposiciones aplicables.
- Las entidades no apoyadas que extingan fideicomisos que no se consideren entidades que involucren recursos públicos, únicamente deberán enviar a la Unidad de Política Presupuestal, a través de la Direcciones Generales de Programación y Presupuesto sectoriales, copia del convenio de extinción, con el objeto de dar de baja la clave en el registro de Fideicomisos y Mandatos de la Administración Pública Federal.

Es necesario aclarar, que cuando el fideicomiso es constituido por el Gobierno Federal, debe seguir los lineamientos establecidos por el artículo 9° de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal que dice:

Sólo se podrán constituir o incrementar fideicomisos de los mencionados en la fracción VII del artículo 2° de esta ley

con autorización del Presidente de la República emitida por conducto de la Secretaría de Programación Y presupuesto, la que en su caso propondrá al propio Ejecutivo Federal la modificación o disolución de los mismos cuando así convenga al interés público.

De tal manera, la extinción o disolución de los fideicomisos del Gobierno Federal deberá ser propuesto por la Secretaria de Programación y Presupuesto (desaparecida en 1992), función que ahora corresponde a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, porque cabe recordar que dicha Secretaría es la fideicomitente única de la administración pública centralizada.

En términos generales, la extinción del fideicomiso se promueve por el fideicomitente o por la institución fiduciaria mediante la elaboración de un convenio de extinción, que se formalizará con la firma respectiva, el fideicomitente deberá entregar dicho convenio a la Dirección General de Programación y Presupuesto anexando copia del oficio en donde se hace saber que se entregaron los recursos públicos remanentes a la tesorería.

La Dirección antes citada, deberá enviar toda la documentación, es decir, el convenio y la copia del oficio, a la Unidad de Política Presupuestal para que dé de baja la clave del fideicomiso en el Registro de Fideicomisos Y

Mandatos de la Administración Pública Federal y para que surta los efectos pertinentes.

Por otro lado, el artículo 392 de la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito establece algunos supuestos por los cuales se extinguen los fideicomisos, y dice:

Artículo 392. El fideicomiso se extingue: (- - -) I Por la realización del fin por el cual fue constituido; (- - -) II Por hacerse éste imposible; (- - -) III Por hacerse imposible el cumplimiento de la condición suspensiva de que dependa o no haberse verificado dentro del término señalado al constituirse el fideicomiso o, en su defecto, dentro del plazo de veinte años siguientes a su constitución; (- - -) IV Por haberse cumplido la condición resolutoria a que haya quedado sujeto; (- - -) V Por convenio expreso entre el fideicomitente y el fideicomisario; (- - -) VI Por revocación hecha por el fideicomitente cuando éste se haya reservado expresamente ese derecho al constituir el fideicomiso; y (- - -) VII En el caso del párrafo final del artículo 386.

De tal manera, el fideicomiso público de fomento puede extinguirse, por haber cumplido con los objetivos para los cuales fue constituido o por haber cumplido su plazo de vigencia o bien se extinga su patrimonio, de acuerdo a lo que estipula el artículo tercero transitorio de la Ley que crea el Fideicomiso que Administrará el Fondo para el Fortalecimiento de Sociedades y Cooperativas de Ahorro y Préstamo y de Apoyo a sus Ahorradores y que a la letra dice:

TERCERO.- El período durante el cual operará el fideicomiso que administra el fondo para el Fortalecimiento de Sociedades y Cooperativas de Ahorro y Préstamo y de Apoyo a sus Ahorradores será de dos años contados a partir del inicio de sus actividades o cuando se extinga su patrimonio en los términos de esta Ley, lo que ocurra primero.

Finalmente, consideramos que la extinción del fideicomiso público de fomento, puede ser a petición del fideicomitente cuando no convenga al interés público, por que se haya cumplido con la finalidad por la cual fue creado, por cumplir con el plazo señalado en el contrato (cabe recordar, que los fideicomisos públicos no están sujetos al plazo que menciona el artículo antes citado) y por haberse extinguido su patrimonio.

De esta manera concluimos el presente capítulo. A continuación haremos el análisis del régimen laboral que debe ser aplicable a los trabajadores del fideicomiso público.

CAPITULO TERCERO

NECESIDAD DE REESTRUCTURAR EL REGIMEN LABORAL APLICABLE A LOS TRABAJADORES DEL FIDEICOMISO PUBLICO DE FOMENTO

3.1. Artículo 82 de la Ley de Instituciones de Crédito

3.1.1. Régimen laboral aplicable

3.1.2. Régimen de responsabilidad aplicable

3.1.3. Autoridad laboral competente

3.2. Aplicación del apartado B del artículo 123 constitucional

3.2.1. Finalidad de la propuesta

3.2.2. Texto de la reforma

3.2.3. Justificación

CAPITULO TERCERO
NECESIDAD DE REESTRUCTURAR EL REGIMEN LABORAL DE LOS
TRABAJADORES DEL FIDEICOMISOP PUBLICO

3.1. Artículo 82 de la Ley de Instituciones de Crédito

Como veremos a lo largo del presente apartado, el artículo 82 de la Ley de Instituciones de Crédito, en ningún momento establece cuál será el régimen laboral de los trabajadores del fideicomiso público de fomento, pues señala que la relación laboral se establece con el patrimonio fideicomitado; sin embargo, la Ley Federal del Trabajo establece que la relación de trabajo se entenderá con personas físicas o morales, y el patrimonio del fideicomiso no es una persona.

Ahora bien, el artículo 82 de la Ley de Instituciones de Crédito señala:

Artículo. 82. El personal que las instituciones de crédito utilicen directamente o exclusivamente para la realización de fideicomisos, no formará parte del personal de la institución, sino que, según los casos se considerará al servicio del patrimonio dado en fideicomiso. Sin embargo, cualesquier derechos que asistan a esas personas conforme a la ley, los ejercerán contra la institución de crédito, la que, en su caso, para cumplir con las resoluciones que la autoridad competente dicte afectará, en la medida que sea necesaria, los bienes materia del fideicomiso.⁹⁴

⁹⁴ Cf. Ley de Instituciones de Crédito en su artículo 82.

Del precepto antes transcrito, se puede comentar que los trabajadores no pueden estar al servicio del patrimonio fiduciario, considerando que el patrimonio no puede tener derechos y obligaciones, sino exclusivamente las personas físicas o morales, y vale la pena recordar que el patrimonio es definido como el conjunto de bienes, derechos y obligaciones que tiene una persona, con contenido económico y que constituyen una universalidad.⁹⁵

Para el maestro Planiol, el patrimonio es: "El conjunto de derechos y obligaciones de una persona, apreciables en dinero. Si se quiere expresar el valor del patrimonio con una cifra, es necesario sustraer de su activo el pasivo (...)"⁹⁶

El concepto anterior, nos habla de un activo y un pasivo, el activo es el conjunto de bienes y derechos que le favorecen a su titular, es decir a una persona. El pasivo del patrimonio (deudas), lo constituyen las cargas y obligaciones susceptibles de apreciación económica, es lo que debe la persona.

Por otro lado, el patrimonio del Estado está integrado por los bienes, derechos e ingresos que le pertenecen, para que pueda realizar sus atribuciones, y en el caso de los

⁹⁵ Vid. DOMINGUEZ MARTINEZ, Jorge A. Derecho Civil, Parte General, Personas, Cosas, Negocio Jurídico e Invalidez. 6ª ed., México, Ed. Porrúa, 1998. p.215

⁹⁶ Ibid. p.216.

fideicomisos públicos es la de auxiliar al Ejecutivo Federal en áreas prioritarias.

De esta manera, podemos decir que el patrimonio fiduciario, es el conjunto de bienes o fondos públicos, derechos e ingresos que le pertenecen al Estado, ya sea en forma directa o indirecta y que son transmitidos a una Institución fiduciaria y más propiamente a una sociedad nacional de crédito, para que los administre y pueda realizar el objeto y finalidad del fideicomiso.

Así, el titular del patrimonio del fideicomiso es la institución fiduciaria, tal como lo señala el Precedente, en Amparo directo 3551/79, Juan Calvillo Lozano. 18 de abril de 1980, Unanimidad de 4 votos. Ponente: Raúl Lozano Ramírez:

FIDEICOMISO, VENTA DE LOS BIENES AFECTOS AL, NO CONTRAVIENEN EL ARTICULO 17 CONSTITUCIONAL: (...) la Ley General de Instituciones de Crédito y Organizaciones Auxiliares faculta y obliga incluso a las Instituciones fiduciarias para llevar acabo la venta de los bienes que le fueron transmitidos en propiedad fiduciaria, sin intervención de la autoridad judicial, en virtud de que no se trata de bienes ajenos, dado que ellas son las titulares y están facultadas para disponer de ellos de acuerdo con las instrucciones que se dieron en el contrato de fideicomiso, y por ello es improcedente que en la venta intervenga la autoridad judicial, cuando no se pactó ese requisito; ni debe estimarse que la fiduciaria ejerce en función judicial, dado que dispone de los bienes del patrimonio del fideicomiso de los cuales es titular, lo que de ninguna manera implica sustitución de dicha autoridad judicial, sino sólo la realización de un acto emanado de la libre voluntad y determinación del fideicomitente al destinar bienes de su propiedad para la constitución de un fin lícito determinado, (...)

De lo anterior, se deduce que la institución fiduciaria es la titular del patrimonio fideicomitado y tiene la facultad para disponer de dichos bienes, de acuerdo a lo establecido en el contrato de fideicomiso.

Por lo tanto, la institución fiduciaria, que en el caso de los fideicomisos públicos de fomento es una sociedad nacional de crédito que tiene personalidad jurídica propia, es la titular del patrimonio del fideicomiso y por consiguiente es sujeto de derechos y obligaciones ante la ley.

Con lo anterior se pretende demostrar, que el patrimonio no tiene personalidad jurídica, y las personas físicas y morales sí tiene personalidad jurídica, es decir, pueden ser sujetas de derechos y obligaciones; por lo tanto, el patrimonio no puede equipararse a una persona moral.

En el mismo tenor, la Ley Federal del Trabajo en su artículo 10° establece: "ARTICULO 10. **Patrón es la persona física o moral** que utiliza los servicios de uno o varios trabajadores".⁹⁷

Es decir, el patrimonio del fideicomiso, no es una persona moral, y de esta manera, sólo las personas físicas y morales pueden utilizar los servicios de otras personas, y no así, el patrimonio del fideicomiso.

⁹⁷ Cf. Ley Federal del Trabajo en su artículo 10°.

Por otro lado, la que representa al patrón en los fideicomisos, es la institución fiduciaria, de acuerdo al ya citado artículo 82 de la Ley de Instituciones de Crédito.

De la afirmación anterior, se desprende que dicha Institución contrata a los trabajadores de los fideicomisos públicos, mediante la celebración de un contrato de trabajo en donde la institución fiduciaria se obliga como patrón y no con el delegado fiduciario, al ser este último empleado de la misma institución.

Lo anterior se puede corroborar con la parte de la sentencia que anexo.⁹⁸

Por otro lado, es necesario hacer mención que los fideicomisos públicos de fomento no cuentan con personalidad jurídica; lo anterior es así, porque cuando el Legislador otorga la personalidad lo hace de manera expresa y nunca en forma tácita o por analogía.

Y como lo dijera, el maestro Acosta Romero:

Pudiera suponerse que al hablar de "entidad", se le esté dando personalidad jurídica propia a los fideicomisos, considero que tal razonamiento pudiera ser erróneo, pues es de explorado derecho, que la personalidad jurídica no se otorga en forma tácita ni por analogía y toda la experiencia mexicana es en el sentido de que cuando el Legislador desea otorgar personalidad jurídica, lo hace en forma expresa, contundente y clara.⁹⁹

⁹⁸ Vid. *Infra*. Anexo. B. p. 185 de la obra que se lee.

⁹⁹ ACOSTA ROMERO, Miguel y DE LA GARZA CAMPOS, Laura E. Derecho Laboral Bancario. México, Ed. Porrúa, 1988. p. 122

De lo anterior, se desprende que ningún precepto de las leyes que hablan del fideicomiso público, el legislador le haya otorgado personalidad jurídica propia.

Ahora, si los fideicomisos públicos de fomento no cuentan con personalidad jurídica propia, lo lógico sería que la institución fiduciaria actuará como patrón, toda vez que, el fideicomiso no tiene personalidad jurídica propia y por lo tanto, no puede ser considerado como patrón, entendiendo por personalidad jurídica: "La cualidad de la persona en virtud de la cual se le considera centro de imputación de normas jurídicas o sujetos de derechos y obligaciones".¹⁰⁰

Lo anterior se constata, cuando dichos trabajadores demandan al fideicomiso mediante un juicio laboral promovido ante la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje, la institución fiduciaria siempre promueve incidente de incompetencia, por señalar que, el fideicomiso público no tiene personalidad jurídica, alegando que de acuerdo a la fracción XII del apartado B del artículo 123 Constitucional aplicable a las relaciones laborales del Estado y sus trabajadores, se señala que los conflictos individuales, colectivos o intersindicales serán sometidos a un Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje.

¹⁰⁰ DICCIONARIO JURIDICO MEXICANO. Tomo IV. 2ª ed., México, Ed. Porrúa, 1994, p. 2400

Asimismo, y como parte del sistema bancario mexicano, dicha institución regirá sus relaciones laborales con sus trabajadores por lo dispuesto en el apartado B del artículo 123 Constitucional.

De lo anterior se cita como ejemplo la Tesis sustentada por la H. Cuarta Sala de Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en el Semanario Judicial de la Federación, 8ª época, tomo X, octubre de 1992, página 128, clave: 4ª, Tesis: XXIX/92, que a la letra dice:

COMPETENCIA LABORAL. EL TRIBUNAL FEDERAL DE CONCILIACION Y ARBITRAJE ES COMPETENTE PARA CONOCER DE LOS CONFLICTOS LABORALES ENTRE EL FONACOT Y SUS TRABAJADORES. El artículo 82 de la Ley de Instituciones de Crédito dispone que el personal que las Instituciones de crédito utilicen directa o exclusivamente para la realización de fideicomisos, no formará parte del personal de la institución de crédito, sino que según los casos, se considerará al servicio del patrimonio dado en fideicomiso. Sin embargo, cualesquier derechos que asistan a estas personas conforme a la ley, los ejercerán contra la institución de crédito, la que, en su caso, para cumplir con las resoluciones que la autoridad competente dicte afectará, en la medida que sea necesaria, los bienes materia del fideicomiso". Ahora bien, El Fondo de Fomento y Garantía para el Consumo de los Trabajadores es un fideicomiso en cuyo contrato constitutivo actuó como fiduciario Nacional Financiera, sociedad nacional de crédito, por lo que éste es el obligado a cumplir las resoluciones a que se refiere el precepto transcrito. Toda vez que dicho fiduciario es una institución de banca de desarrollo en términos del primer precepto de su ley orgánica, forma parte del sistema bancario mexicano, de acuerdo con el artículo 3º de la Ley de Instituciones de Crédito. Por tanto, el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje es competente para conocer de los conflictos laborales en que sea parte el citado fideicomiso, de conformidad con las fracciones XII y XIII bis del apartado B del artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, ya que esta última fracción establece que las entidades de la administración pública federal que integran el sistema bancario mexicano regirán sus relaciones laborales con sus trabajadores por lo dispuesto en el mencionado apartado B, y conforme a la fracción primeramente invocada, los conflictos individuales, colectivos o intersindicales de las entidades comprendidas en ese apartado serán sometidos al tribunal Federal

de Conciliación y Arbitraje. Integrado según lo prevenido en la ley reglamentaria.

Como puede observarse, la institución fiduciaria sí puede ser titular de derechos y obligaciones, ya que el personal del fideicomiso la puede demandar, pero no así, al fideicomiso o al patrimonio del mismo, ya que éstos no tienen personalidad jurídica propia y por lo tanto no pueden ser titulares de derechos y obligaciones.

Es claro que el patrimonio fiduciario y el fideicomiso no pueden ser titulares de derechos y obligaciones, ni tienen personalidad jurídica propia, y esto se ha sostenido en virtud de que el fideicomiso público es un contrato y en consecuencia no tiene personalidad jurídica propia, quienes tienen dicha personalidad son las partes que conforman ese contrato, a saber: el fideicomitente, la institución fiduciaria y el fideicomisario en el caso de que hubiera.

En la práctica y como lo pudimos notar anteriormente, la institución fiduciaria reconoce que el fideicomiso no cuenta con personalidad jurídica propia, ya que promueve incidente de incompetencia.

Por otro lado, los empleados de los fideicomisos públicos se rigen por un Reglamento Interior de Trabajo, fundado en el artículo 422 de la Ley federal del Trabajo, al no formar parte del personal de la institución de crédito, lo

cual en nuestra apreciación muy subjetiva nos parece incorrecto por las razones que expondremos en el apartado 3.1.1. de la obra que se lee.

De esta manera, debería ser competente el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, de acuerdo a su régimen laboral aplicable, que es el del apartado B del artículo 123 Constitucional, y así, es lógico que se les aplique adecuadamente la ley, tanto en derechos como en obligaciones, como lo veremos más adelante.¹⁰¹

Por lo tanto, se puede concluir diciendo que el patrimonio fideicomitado y los fideicomisos públicos de fomento, no tienen personalidad jurídica propia, y por lo tanto no pueden ser sujetos de derechos y obligaciones.

Por consiguiente, las instituciones fiduciarias son las que pueden ser sujetos de derechos y obligaciones, ya que cuentan con dicha personalidad de acuerdo a lo que establece el artículo 30 de la Ley de Instituciones de Crédito que dice:

Artículo 30. Las instituciones de banca de desarrollo son entidades de la administración pública federal, con personalidad jurídica y patrimonio propios, constituidas con el carácter de sociedades nacionales de crédito, en los términos de sus correspondiente leyes orgánicas y de esta ley.¹⁰²

¹⁰¹ Vid. *Infra*. Apartado 3.2. p.160 de la obra que se lee.

¹⁰² Cf. Ley de Instituciones de Crédito en su artículo 30.

De lo anterior, cabe resaltar que el artículo 82 de la Ley de Instituciones de Crédito ya transcrito, no establece qué régimen laboral será aplicable a los trabajadores de los fideicomisos públicos, ya que dicho precepto dice que estarán al servicio del patrimonio fideicomitado.

Y aun, cuando al fideicomiso se le otorgará personalidad, dicho artículo no define o no establece un régimen laboral para los trabajadores de dicho fideicomiso, por otro lado, hay una gran diferencia entre lo que es el patrimonio del fideicomiso y el fideicomiso mismo.

Considerando lo anterior, podemos concluir diciendo que los trabajadores de los fideicomisos públicos son de la institución fiduciaria, por las razones que analizaremos a continuación:

a) El concepto de trabajador es muy claro y está previsto en el artículo 8° de la Ley Federal del Trabajo y dice: "Trabajador es la persona física que presta a otra, física o moral, un trabajo personal subordinado".

O como diría el jurista José Dávalos, que el trabajador siempre estará al servicio de una persona física o moral, que tratándose de las instituciones de banca de desarrollo siempre será una persona colectiva, y el servicio que presten dichos trabajadores debe ser personal y subordinado.¹⁰³

¹⁰³ Vid. DAVALOS, José. Derecho del Trabajo I. México, Ed. Porrúa, 1994, p. 93

Debe entenderse, por subordinación, que el trabajo habrá de realizarse bajo las órdenes del patrón a cuya autoridad estarán subordinados los trabajadores en todo lo concerniente al trabajo.

b) El patrón es una persona física o moral que recibe los servicios de otra persona física, que sería el trabajador, en consecuencia el patrimonio no puede ser considerado como patrón, ya que el patrimonio no es una persona moral, por lo que el texto del artículo 82 de la Ley de Instituciones de Crédito atenta contra la hermenéutica jurídica.

c) Ni el fideicomiso ni el patrimonio fideicomitado tienen personalidad jurídica propia, y por lo tanto no pueden celebrar contratos de trabajo, ni expedir nombramientos a favor de trabajadores.

d) La titularidad del patrimonio del fideicomiso corresponde a la institución fiduciaria y los derechos y obligaciones son cumplidos y ejercidos por la misma, cuya personalidad no deriva del fideicomiso.

e) Si los trabajadores de los fideicomisos realizan actividades iguales a los de los trabajadores bancarios (fideicomisos que forman parte del sistema bancario), no existe razón alguna para establecer una diferencia en cuanto a prestaciones.

f) Los trabajadores de los fideicomisos públicos son de la institución fiduciaria, ya que dicha institución si cuenta con personalidad jurídica propia y puede ser sujeto de derechos y obligaciones.

g) De acuerdo a lo que establece la fracción XIII bis. Del apartado B del artículo 123 Constitucional, los trabajadores de los fideicomisos públicos deben regir sus relaciones por lo dispuesto en el citado artículo.

De esta manera, reforzaremos nuestros comentarios con lo que se expondrá en el siguiente apartado.

3.1.1. Régimen Laboral Aplicable

Como lo explicamos anteriormente, el régimen laboral en los fideicomisos no está definido por el artículo 82 de la Ley de Instituciones de Crédito, por las razones expuestas en el apartado 3.1., toda vez que, los trabajadores estarán al servicio del patrimonio dado en fideicomiso, y los derechos que asistan a estas personas los podrán exigir a la institución de crédito.

Debido a lo anterior, los fideicomisos públicos de fomento elaboran sus propios reglamentos interiores de trabajo, bajo el régimen del apartado A del artículo 123 de la Constitución.

Como ejemplo de lo anterior, podemos citar al Fideicomiso Liquidador de Instituciones de Crédito y Organizaciones Auxiliares de Crédito (FIDELIQ), que mediante oficio enviado a la Dirección General de Banca de Desarrollo, solicitaba aprobación de sus condiciones generales de trabajo, en la que manifestaba que por acuerdo del H. Comité Técnico y con fundamento en el artículo 58 fracción I de la Ley Federal de Entidades Paraestatales, autorizaba el Reglamento Interior de Trabajo del FIDELIQ, condicionando el otorgamiento de las prestaciones establecidas en dicho reglamento de trabajo al presupuesto.¹⁰⁴

Sin embargo, la Subsecretaria de Egresos Unidad de Servicio Civil Dirección General Adjunta de Asuntos Jurídicos, encargada de aprobar las Condiciones Generales de las dependencias y entidades cuyas relaciones laborales se regulan por el apartado B del artículo 123 Constitucional, manifestaba que no aprobaba dichas condiciones, toda vez que el FIDELIQ está sujeto a lo dispuesto por el apartado A del precepto Constitucional antes mencionado y de la Ley Federal del Trabajo:

El FIDELIQ es un fideicomiso constituido en Nacional Financiera, S.N.C. banca de desarrollo, que tiene el carácter de entidad paraestatal de la administración pública federal, y que regula

¹⁰⁴ Vid. infra. Anexo. C. p. 187 de la obra que se lee.

las relaciones laborales con sus trabajadores por el Apartado "A" del artículo 123 Constitucional y la Ley Federal del Trabajo.¹⁰⁵

De lo anterior se desprende que, los fideicomisos públicos, regulan sus relaciones laborales con sus trabajadores por lo dispuesto en el apartado A del artículo 123 Constitucional.

En el mismo sentido, se manifiesta el autor Sergio Monserrit Ortiz al señalar:

En el sector paraestatal de la Administración Pública Federal, deben considerarse como servidores públicos a los (...) fondos y fideicomisos públicos por formar parte de la Administración Pública Federal, según lo dispuesto por su Ley orgánica; sin embargo el artículo 123 Apartado A) frac. XXXI Inciso b) punto I de la Constitución Federal dispone que es competencia federal la aplicación de las leyes del trabajo, en asuntos relativos. A las empresas que sean administradas en forma directa o descentralizada por el Gobierno Federal, dando en consecuencia que las relaciones de trabajo de los servidores públicos de las empresas paraestatales quedan sujetas al derecho laboral común por estar incluidas dentro del apartado A.¹⁰⁶

De acuerdo, con lo que expone el autor podría tener sentido, ya que la propia "Unidad de Servicio Civil" encargada de aprobar las condiciones de trabajo de las entidades de la administración pública federal así lo manifiesta; sin embargo, esto no es correcto, porque los fideicomisos públicos se organizan de manera análoga a los organismos descentralizados y a las empresas de participación

¹⁰⁵ Loc. cit.

¹⁰⁶ ORTIZ SLDTERO, Sergio Monserrit. Responsabilidades Legales de los Servidores Públicos. México, Ed. Porrúa, 1999. p.

estatal mayoritaria, resaltando que éstos sí cuentan con personalidad jurídica propia, y por lo tanto son sujetos de derechos y obligaciones.

Ahora bien, si recordamos que los fideicomisos públicos son constituidos mediante contratos, y por consecuencia, no tienen personalidad jurídica propia, por lo tanto no encuadran dentro del citado apartado que menciona el autor, y podemos citar como ejemplo lo vertido por Nacional Financiera S.N.C.:

En vista de la improcedente demanda que interpone la actora y toda vez que esta H. Autoridad no es competente para conocer de este asunto, desde ahora se hace valer la excepción de Incompetencia por declinatoria a favor del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje en virtud de que FONACOT es una empresa que no se encuentra contemplada dentro de la especificación a que alude el apartado A fracción XXXI del artículo 123 constitucional y del artículo 527 de la Ley Federal del Trabajo, a mayor abundamiento el fideicomiso demandado fue constituido en cumplimiento a lo ordenado por el artículo 103 bis de la Ley Federal del Trabajo, mediante decreto del Ejecutivo Federal de fecha 30 de abril de 1974, publicado en el Diario Oficial del 1º de mayo del mismo año, fungiendo como fideicomitente del Gobierno Federal la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y como fiduciaria Nacional Financiera, S.N.C., quien tiene el carácter de Banca de Desarrollo en términos del artículo 1º de su ley orgánica por lo que forma parte del sistema bancario mexicano, de conformidad con el artículo 3º de la Ley de Instituciones de Crédito, por lo tanto el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje es la autoridad competente para conocer y resolver los conflictos laborales en la que sea parte el fideicomiso demandado.¹⁰⁷

De lo antes transcrito, debemos señalar que los fideicomisos públicos no son considerados entidades del

¹⁰⁷ Vid. *infra*. Anexo A. p. 183 de la obra que se lee.

apartado A del artículo 123 constitucional, porque dichos fideicomisos aunque se organizan de manera análoga a las empresas de participación estatal, no tiene personalidad jurídica propia, al ser constituidos mediante contrato.

Siguiendo el mismo orden de ideas, las empresas que están previstas en la fracción XXXI del apartado A del artículo 123 constitucional, sí cuentan con personalidad jurídica y patrimonio propios, por lo que dichas empresas sí pueden ser sujetos de derechos y obligaciones, y no así a los fideicomisos públicos considerados como entidad, toda vez que éstos no tienen personalidad jurídica propia.

Por estas razones, consideramos que hay una incongruencia en lo que establece la Unidad de servicio Civil al considerar que FIDELIQ debe regir sus relaciones de trabajo por el apartado A del artículo 123 Constitucional y por la ley Federal del Trabajo, causando una inseguridad jurídica tanto a las autoridades y a los trabajadores del citado fideicomiso, toda vez que los trabajadores demandan ante la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje, porque su Reglamento Interior de Trabajo está fundamentado en el artículo 422 de la Ley Federal del Trabajo.

Sin embargo, tanto la institución fiduciaria, así como la Unidad de Servicio Civil, determinan situaciones laborales diferentes, la primera se refiere a que las relaciones de los

trabajadores de los fideicomisos públicos, debe ser aplicable el apartado B del artículo 123 Constitucional, lo cual es correcto, y la segunda prevé que lo adecuado es que se le aplique el apartado A del citado artículo constitucional.

Por otro lado, esta situación provoca en algunas ocasiones incertidumbre respecto a los derechos y obligaciones de los empleados de los fideicomisos lo que podría tener consecuencias en la aplicación del derecho.

Por esta razón, y de acuerdo a lo que establece la fracción XIII bis. del artículo 123 Constitucional, lo correcto es que la Unidad de Servicio Civil apruebe las Condiciones Generales de Trabajo de los fideicomisos públicos, ya que dicho artículo prevé esta situación al considerar a los fideicomisos como parte de la administración pública federal o como parte del sistema bancario mexicano.

Lo antes analizado es correcto, en el sentido de que, los fideicomisos públicos, ni el patrimonio fideicomitado, tienen personalidad jurídica propia, por lo tanto, no pueden ser sujetos de derechos y obligaciones y mucho menos pueden dar nacimiento a una persona moral.

Así, podemos concluir diciendo que, la institución fiduciaria es la que responde frente a los trabajadores, ya que tiene personalidad jurídica propia y por lo tanto, los trabajadores de los fideicomisos deben regir sus relaciones

por lo dispuesto por la fracción XIII bis. del apartado B del artículo 123 Constitucional, ya que los fideicomisos públicos forman parte de la administración pública federal o bien forman parte del sistema bancario mexicano.

3.1.2. Régimen de Responsabilidad Aplicable

De acuerdo con lo que dijimos anteriormente, el Tribunal Federal de Conciliación Y Arbitraje es competente, toda vez que los trabajadores de los fideicomisos públicos de fomento son sancionados como servidores públicos, y por lo tanto, su régimen laboral debe ser el del apartado B del artículo 123 Constitucional.

Es decir, se establece un régimen de responsabilidad que sanciona a dichos trabajadores, por los actos u omisiones en que incurran en el ejercicio de sus funciones, ya sea como funcionario o empleado público.

Por otro lado, para que podamos entender cuál es el régimen de responsabilidad de estos empleados, debemos de empezar por explicar qué es un servidor público.

De acuerdo con el maestro Narciso Sánchez, el servidor público es: "La persona física que desempeña un trabajo material, intelectual o físico dentro de alguno de los Poderes del Estado, bajo un régimen jurídico de derecho

público, que lleva como finalidad atender necesidades sociales."¹⁰⁸

Este precepto, no es muy claro, toda vez que hay trabajadores al servicio del Estado que no son sancionados como servidores públicos, y sin embargo, tienen una relación de trabajo con el Estado, es decir, dichos empleados sólo ejecutan órdenes de sus superiores y no tienen responsabilidades de servidor público, sino que sólo son destituidos de sus empleos por incumplimiento de sus obligaciones, que la ley considera que debe de terminarse la relación de trabajo.

Por su parte, el autor Sergio Monserrit, define al servidor público como:

Aquella persona física que ha formalizado su relación jurídico laboral con el Estado mediante un nombramiento previamente expedido por el órgano administrativo competente, o en su defecto, que figura en las listas de raya de los trabajadores temporales, y que legalmente lo posibilita para desempeñar un empleo, cargo o comisión en el Gobierno Federal, en el Gobierno del Distrito Federal, en los Gobiernos Estatales o en los Gobiernos Municipales.¹⁰⁹

De lo anterior se puede comentar que, el servidor público es una persona física que mediante un nombramiento o por figurar en las listas de raya de los trabajadores temporales o eventuales, desempeña labores o actividades

¹⁰⁸ SANCHEZ GOMEZ, Narciso. Primer Curso de Derecho Administrativo, s/ed., México, Ed. Porrúa, 1998, p. 375

¹⁰⁹ ORTIZ SOLTERO, Sergio Monserrit. Op. cit. p 5

propias de una entidad pública, que forma parte de los Poderes de la Unión, ya sea en el ejecutivo, legislativo o judicial. Es decir, este concepto se basa en un criterio de jerarquía y de potestad que da origen al carácter de autoridad, que no todos los trabajadores al servicio del Estado tienen dicho carácter.

Por otra parte, el artículo 108 de la Constitución política de los Estados Unidos manifiesta que:

Artículo 108. Para los efectos de las responsabilidades a que alude este Título se reputarán como servidores públicos a los representantes de elección popular, a los miembros del Poder Judicial Federal y del Poder Judicial del Distrito Federal, los funcionarios y empleados, y en general, a toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en la Administración Pública Federal o en el Distrito Federal, así como a los servidores del Instituto Federal Electoral, quienes serán responsables por los actos u omisiones en que incurran en el desempeño de sus respectivas funciones.¹¹⁰

Cabe resaltar que éste precepto nos menciona dos clases de servidores públicos, a saber: el funcionario público y el empleado público:

El funcionario público¹¹¹ es un servidor del Estado, designado o electo popularmente, por disposición de la ley, para ocupar mandos medios y superiores dentro de la estructura de los poderes públicos, y como consecuencia, asume funciones de representatividad, iniciativa, decisión y

¹¹⁰ Cf. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en su artículo 108.

¹¹¹ Vid. SANCHEZ GOMEZ, Narciso. *Op. cit.* p.379

mando; su duración en el cargo en ciertos casos es temporal, y en otros puede ser removido libremente por su superior jerárquico, y generalmente asume la categoría de trabajador de confianza al servicio del Estado.

El empleado público¹¹² es un servidor público, generalmente subordinado a otro de mayor jerarquía que cumple una función pública ya sea física, intelectual o de ambos géneros, y para asumir sus tareas encomendadas debe expedir previamente un nombramiento por escrito de autoridad administrativa competente, en donde se precisen sus derechos y obligaciones, la categoría, adscripción, sueldo, etc.; en esas condiciones, hace las veces de auxiliar en la preparación y ejecución del trabajo de su superior jerárquico, y su responsabilidad es netamente interna con la unidad burocrática de la que depende.

Así, podemos distinguir al funcionario público del empleado público, el primero puede ser designado por el presidente de la República o por disposición de la ley, teniendo algunas veces el carácter de autoridad, en cambio, el empleado presta sus servicios al Estado, bajo circunstancias opuestas, es decir, ejecuta órdenes de su superior jerárquico y no tiene representatividad del órgano al que le presta sus servicios.

¹¹² Vid. ACOSTA ROMERO. *Miguel. Op. cit.* p.669

Por su parte, la Ley Federal de Responsabilidad de los Servidores Públicos, sólo se limita a mencionar la palabra "servidor público" en algunos de sus preceptos, pero sin precisar que es un servidor público, y sólo hace mención de que dichos servidores deben conducirse con honradez, lealtad, imparcialidad, eficiencia y legalidad en el desempeño de sus funciones; como ejemplo podemos citar los artículos 2° y 5° de la ley en comento.¹¹³

Cabe resaltar que, que dicha ley, ni siquiera menciona a los funcionarios y mucho menos a los empleados públicos, por lo que no se puede establecer una definición legal de éstos, y por consiguiente, tampoco hablar de una diferencia entre los mismos.

Siguiendo el mismo orden de ideas, el artículo 212 del Código Penal Federal señala:

Artículo 212. Para los efectos de este título y el subsecuente es servidor público toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en la Administración Pública Federal centralizada o en la del Distrito Federal, organismos descentralizados, empresas de participación estatal mayoritaria, organizaciones y sociedades asimiladas a éstas, fideicomisos públicos, en el Congreso de la Unión, o en los poderes Judicial Federal y Judicial del Distrito Federal, o que manejen recursos económicos federales.¹¹⁴

¹¹³ Cf. Ley Federal de Responsabilidad de los Servidores Públicos en sus artículos 2° y 5°.

¹¹⁴ Cf. Código Penal Federal en su artículo 212.

Los referidos artículos 108 Constitucional y 212 del Código penal Federal, se contempla como servidores públicos a los empleados de los trabajadores de los fideicomisos públicos de fomento, por desempeñar funciones relacionadas con el manejo del patrimonio del fideicomiso.

Cabe advertir que las responsabilidades en que pueden incurrir los servidores públicos son de carácter administrativo, penal, civil, patrimonial y hasta político.

La responsabilidad administrativa va encaminada a sancionar a dichos servidores por no cumplir con su deber; por ejemplo, cuando el director ejecutivo del fideicomiso en ejercicio de sus funciones, no realice las gestiones administrativas para la autorización de la estructura orgánica y tabulador de sueldos del fideicomiso.¹¹⁵

La responsabilidad penal, es cuando el servidor comete un delito, es decir, de acuerdo al artículo 214 fracción III del Código Penal Federal, que reza:

Artículo 214. Cometen el delito de ejercicio indebido de servicio público, el servidor público que: (-) III Teniendo conocimiento por razón de su empleo, cargo o comisión de que pueden resultar gravemente afectados el patrimonio o los intereses de alguna dependencia o entidad de la Administración Pública Federal centralizada, del Distrito Federal, organismos descentralizados, empresas de participación estatal mayoritaria, asociaciones y sociedades asimiladas a éstas y fideicomisos

¹¹⁵ Vid. *infra*. Anexo. D. p. 190 de la obra que se lee.

públicos, del Congreso de la Unión o de los poderes Judicial Federal o Judicial del Distrito Federal, por cualquier acto u omisión y no Informe por escrito a su superior jerárquico o lo evite si está dentro de sus facultades; (...) Al infractor de las fracciones III, IV, o V, se le impondrán de dos años a siete años de prisión, multa de treinta a trescientas veces el salario mínimo diario vigente en el Distrito Federal en el momento de cometerse el delito y destitución e inhabilitación de dos años a siete años para desempeñar otro empleo, cargo o comisión públicos.

Con lo anterior, se pretende demostrar que los trabajadores de los fideicomisos públicos pueden ser inhabilitados o destituidos de su empleo por el daño o perjuicio que le puedan causar al patrimonio del fideicomiso, incluso, pueden ser privados de su libertad por un periodo que puede ser de dos o hasta siete años de prisión.

La responsabilidad civil, se comete cuando se cause daños y perjuicios al patrimonio del fideicomiso.

Y por último la responsabilidad política, se finca principalmente a los funcionarios que gozan de fuero constitucional.

De esta forma, creemos que si los trabajadores de los fideicomisos públicos son considerados como servidores públicos, ya sea porque dicho fideicomiso forma parte de la Administración Pública Federal, o como parte del sistema bancario, deben por lógica ser regidos en cuanto a prestaciones, en cuanto a responsabilidad, a lo que establece el artículo 123 Apartado B fracción XIII bis.

y por consiguiente, los conflictos laborales de dichos trabajadores, deben ser ventilados ante el Tribunal de Conciliación y Arbitraje, de acuerdo a lo que analizaremos en el siguiente apartado.

3.1.3. Autoridad Laboral Competente

Como lo expusimos en el apartado anterior, el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje es competente para conocer los conflictos laborales de los trabajadores de los fideicomisos públicos, ya que dichos trabajadores están al servicio de la institución fiduciaria y no así del patrimonio fideicomitado, tal como lo señalamos en el apartado 3.1. de la obra que se lee y de acuerdo a las fracciones XII y XIII bis. del artículo 123 apartado B de la Constitución.

Artículo 123. Toda persona tiene derecho al trabajo digno y socialmente útil: al efecto, se promoverán la creación de empleos y la organización social para el trabajo, conforme a la ley. (→) El Congreso de la Unión, sin contravenir a las bases siguientes, deberá expedir leyes sobre el trabajo conforme a la Ley. (...) B Entre los Poderes de la Unión, el Gobierno del Distrito Federal y sus trabajadores: (...) XII Los Conflictos Individuales, colectivos o intersindicales serán sometidos a un Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, integrado según lo prevenido en la ley reglamentaria. (→) XIII-Bis El banco central y las entidades de la Administración Pública Federal que formen parte del sistema bancario mexicano reglran sus relaciones laborales con sus trabajadores por lo dispuesto en el presente Apartado.

De lo anterior se puede comentar que, los fideicomisos públicos, forman parte de la administración pública federal y también forman parte del sistema bancario, y que dichos fideicomisos regirán sus relaciones laborales por lo dispuesto en el apartado B del artículo antes citado, y en consecuencia, el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje es competente para conocer de los conflictos laborales que se susciten entre los trabajadores de los fideicomisos públicos y la institución fiduciaria.

Del mismo modo, el artículo 1° de la Ley Reglamentaria del Apartado XIII bis del Servicio Público de Banca y Crédito señala que las relaciones laborales de los trabajadores de las Instituciones de Crédito se regulan por dicha ley, la cual en su artículo 5° establece la supletoriedad de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado.¹¹⁶

Por su parte, la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, Reglamentaria del Apartado B del Artículo 123 Constitucional, establece en su artículo 124, lo siguiente: "El Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje será competente para: (---) I. Conocer de los conflictos individuales que se susciten entre titulares de una dependencia o entidad y sus trabajadores; (...)"

¹¹⁶ Cf. Ley Reglamentaria de la Fracción XIII bis del Apartado B, del artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en sus artículos 1° y 5°.

En otras palabras, el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje es competente, porque el fideicomiso público forma parte de la administración pública federal y del sistema bancario.

Lo anterior, se refuerza con la Tesis 2ª. XCVIII/98 de la Segunda Sala, novena época, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo: VII, Julio de 1998, página 212, que reza:

COMPETENCIA LABORAL, EL TRIBUNAL FEDERAL DE CONCILIACION Y ARBITRAJE ES COMPETENTE PARA CONOCER DE LOS CONFLICTOS QUE SE SUSCITEN ENTRE FONATUR Y SUS TRABAJADORES. De conformidad con los artículos 3º., fracción III y 47 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, 3ª de la Ley de Instituciones de Crédito y 26 de la Ley Federal de Turismo, el Fondo Nacional de Fomento al Turismo (Fonatur) es un fideicomiso público que forma parte del sistema bancario mexicano. En esa virtud, en términos de lo dispuesto en el artículo 123, apartado B, fracción XII y XIII bis, de la Constitución General de la República, la competencia para conocer de los conflictos laborales que se susciten entre el Fonatur y sus trabajadores, le corresponde al Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje.

Como puede observarse, la Tesis antes transcrita establece que el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje será competente para conocer de los conflictos que se susciten entre el fideicomiso público y sus trabajadores, cuando dichos fideicomisos formen parte del sistema bancario mexicano, o de la Administración Pública Federal.

3.2. Aplicación del apartado B del artículo 123 constitucional.

Con base en lo antes expuesto, es lógico que se aplique el apartado B del artículo 123 Constitucional, ya que los fideicomisos públicos forman parte de la administración pública federal o del sistema bancario mexicano, y toda vez que los trabajadores de dichos fideicomisos son sancionados como servidores públicos.

Así, queda claro que, es justo que se aplique el citado apartado.

3.2.1. Finalidad de la Propuesta

Como podemos apreciar del texto del artículo 123 constitucional, existen dos tipos de apartados; uno que rige las relaciones de los trabajadores con la iniciativa privada (apartado A) y otro que regula las relaciones de los trabajadores al servicio del Estado (apartado B).

Por otra parte, la incorporación del derecho laboral a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, fue un avance positivo, ya que da solidez al derecho de los trabajadores que laboran para particulares o para el Estado.

Por esta razón, la relación de trabajo debe estar apegada a las normas fijadas por la ley.

En otras palabras, el derecho laboral o derecho social surge como consecuencia de las desigualdades que se dan entre personas que pertenecen a diferentes clases o grupos sociales; el derecho social no regula, como el derecho privado, las relaciones de las personas como individuos en condiciones de igualdad material.

Para el derecho social no existen las personas en abstracto, los individuos, sino las personas en sus relaciones sociales concretas: trabajadores y patrones.

Las normas destinadas a la aplicación del derecho social, deben estar inspiradas en el **principio de justicia social**, deben procurar la mayor rapidez y sencillez en los procedimientos, pues sus dilaciones y complicaciones normalmente son en perjuicio de la parte trabajadora

Por estas razones es necesario que se cumplan las condiciones siguientes:

a) Eliminar Incertidumbres. Esto es, debe existir seguridad jurídica, que equivale a la certeza, que el trabajador debe tener para hacer valer sus derechos en un marco de legalidad y respeto, pero esta convicción no se produce si de hecho no

existen las condiciones requeridas para tal efecto, es decir, se debe aplicar correctamente la ley al caso concreto.

En otras palabras, debe existir un orden social, justo y eficaz cuyo cumplimiento está asegurado en la Constitución.

Es decir, para que exista certeza, el trabajador debe estar seguro de poder exigir correctamente sus derechos ante el patrón.

Por lo que, debe de haber congruencia con lo que manifiesta la Unidad de Servicio Civil, en el sentido de que los fideicomisos públicos deben regir sus relaciones laborales por lo dispuesto en la fracción XXXI del apartado A del artículo 123 Constitucional, ya que dichos fideicomisos no encuadran en dicha fracción, porque la Institución fiduciaria así lo manifiesta argumentando que los fideicomisos públicos no pueden formar parte de esa fracción, toda vez que los fideicomisos son constituidos mediante decreto o ley que expide el Ejecutivo Federal, y que se complementan con la celebración de un contrato.

Esta situación, trae como consecuencia una incertidumbre tanto a los trabajadores como a las autoridades que aplican el derecho laboral, toda vez que no existe certeza de cómo dichos trabajadores pueden ejercer correctamente sus derechos y obligaciones.

Por esta razón, es necesario que exista una unificación de criterios, para que exista una aplicación correcta de la ley.

Es decir, que los trabajadores de los fideicomisos públicos son trabajadores de la institución fiduciaria, y por lo tanto, se debe aplicar la fracción XIII bis. del apartado B del artículo 123 Constitucional, eliminado la incertidumbre de si son trabajadores de apartado A o de apartado B del artículo 123 Constitucional.

b) Economía Procesal. Este principio establece que se debe tratar de lograr en el proceso los mayores resultados posibles, con el menor empleo de actividades, recursos y tiempos. Dicho principio exige, entre otras cosas, que se simplifiquen: que se delimite con precisión el litigio: sólo se admitan y practiquen pruebas que sean pertinentes y relevantes para la decisión de la causa: que se desechen aquellos recursos e incidentes que sean notoriamente improcedentes, etc.

Por lo tanto, es necesario que el trabajador del fideicomiso tenga la certeza de interponer correctamente su demanda ante la autoridad laboral competente, que en este caso, es el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, y no ante la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje, para

que dicho trabajador evite contratiempos y confusiones, derivados de un juicio improcedente.

c) Preservación de la Técnica Legislativa. Para que podamos entender mejor este principio, es necesario que analicemos primeramente el concepto de técnica legislativa; en México, los estudios de técnica legislativa han sido relegados en virtud de que poco se ha investigado y escrito sobre la materia, lo que ha provocado la improvisación en la elaboración y redacción de las leyes.

Por su parte, el maestro Eduardo García Máynez, se refiere así, sobre la técnica legislativa:

(...) la técnica de formulación y la de aplicación de los preceptos del derecho. La primera, a la que suele darse el nombre de técnica legislativa, es el arte de elaboración o formación de las leyes; la segunda atañe a la aplicación del derecho objetivo a casos singulares.¹¹⁷

Es decir, para que el derecho sea eficiente, debe existir una adecuada relación entre el proceso legislativo y la aplicación que deben tener las normas que emanan de dicho proceso.

Así, de esta manera, estamos en posibilidad de confirmar la falta de visión que tuvo el legislador, en cuanto a que,

¹¹⁷ GARCIA MAYNEZ, Eduardo. *Op. cit.* p.318

existe una confrontación entre el significado de patrimonio fideicomitido y patrón, toda vez que, según la Ley Federal del Trabajo establece que patrón es toda persona física o moral que utiliza los servicios de una o varias persona físicas, y el patrimonio no puede ser considerado como patrón, ya que no es una persona física o moral, y en consecuencia no puede utilizar los servicios de personas físicas.

Sin embargo, dicha deficiencia puede llegar a corregirse a través de la técnica legislativa, que es el arte de interpretación y aplicación de los preceptos del derecho

Es decir, la técnica jurídica¹¹⁸ abarca lo siguiente:

a) Interpretación, es desentrañar, esclarecer o explicar el significado de la ley.

b) Integración, se refiere al conjunto de reglas destinadas a eliminar las lagunas de la ley, que en este caso, son los llamados principios generales del derecho, el derecho natural o a la equidad.

c) Vigencia, es la calidad obligatoria de la ley en el tiempo, y en consecuencia es aplicable y exigible.

d) Retroactividad, se traduce en la cuestión consistente, en determinar, en presencia de dos leyes, una

¹¹⁸ Ibid. p.129 s

antigua y otra vigente, cuál de las dos debe regir un hecho, acto o situación.

e) Conflicto de leyes, es cuando existen varias leyes, que pueden ser aplicadas a una misma cuestión y, en consecuencia se tiene que determinar cuál es la adecuada.

A efecto de comprender el alcance y significado de los términos "patrón" y "patrimonio", recurriremos al método de la integración, para poder determinar en qué se baso el legislador.

La expresión patrón y patrimonio resultan totalmente contradictorias, por lo que es necesario hacer referencia de los principios generales del derecho para poder establecer una verdadera relación laboral entre el fideicomiso y sus trabajadores.

Es decir, los principios generales del derecho son:

Los principios generales que le sirven de base para llenar lagunas de la ley, no deben nunca oponerse a los preceptos contenidos en ésta. Tal requisito "se funda esencialmente en la naturaleza del sistema jurídico, el cual debe constituir un todo único y homogéneo, un verdadero organismo lógico, capaz de suministrar una norma segura —no ambigua y menos aún contradictoria— para toda posible relación de convivencia. La congruencia intrínseca de las diversas partes que componen el sistema, debe resaltar demostrada y confirmada en cada momento, confrontando las normas particulares entre sí, y también con los principios generales que con ellas se relacionan; solo de este modo podrá el jurista adueñarse del espíritu interno del sistema y proceder de acuerdo con él en las aplicaciones particulares, evitando los errores a que fácilmente le conduciría la consideración aislada de esta o aquella norma".¹¹⁹

¹¹⁹ *Ibid.* p.371 s

Lo antes expuesto es fundamental ya que cuando se propone una reforma de alguna ley, se considera el intento de racionalizar los **conflictos de intereses en la ley**, así, de esta manera, es necesario remontarnos en los sucesos que indujeron al legislador al determinar que el patrimonio podría ser considerado como patrón.

Por lo tanto, el texto legislativo del artículo 82 de la Ley de Instituciones de Crédito, debe de ser congruente con el texto del artículo 123 de la Constitución, y a su vez el texto legislativo debe ser congruente con la realidad social; pasemos a su estudio.

El artículo 82 de la Ley de Instituciones de Crédito establece: El personal que las instituciones de crédito utilicen directa o exclusivamente para la realización de fideicomisos, no formará parte del personal de la institución. Sino que, según los casos se considerará **al servicio del patrimonio** dado en fideicomiso. Sin embargo, cualesquier derechos que asistan a esas personas conforme a la ley, los ejercerán contra la institución de crédito, la que en su caso, para cumplir con las resoluciones que la autoridad competente dicte afectará en la medida que sea necesaria, los bienes materia del fideicomiso.

Artículo 10 de la Ley Federal del Trabajo reglamentaria del artículo 123 Constitucional: "Patrón es la **persona física o moral que utiliza los servicios** de uno o varios trabajadores".

Artículo 123 Constitucional, Apartado B, fracción XIII bis: Entre los poderes de la Unión, el Gobierno del Distrito Federal y sus trabajadores: XIII-BIS El banco central y las **entidades de la Administración Pública Federal que formen parte del sistema bancario mexicano** regirán sus relaciones laborales con sus trabajadores por lo dispuesto en el presente apartado.

Para que exista congruencia en materia legislativa o unificación de normas, es necesario que exista una adecuada técnica jurídica, en donde prevalezca el interés jurídico.

Es decir, el interés jurídico va ligado con los fines del derecho; así, una de las **funciones primordiales del derecho es la de proteger los intereses** que tienden a satisfacer las necesidades fundamentales **de los individuos o grupos sociales**.

Por esto, el contenido de las normas jurídicas se integra por facultades y derechos concedidos a las personas que representan estos intereses, de esta manera se tutelan las aspiraciones de los miembros de una comunidad (clase trabajadora).

Ahora bien, las normas jurídicas señalan cuáles son los intereses que merecen protección y los jerarquizan, asignado a cada uno de ellos distintos grados de prioridad; esta jerarquización tiene gran importancia, pues existen situaciones que se caracterizan por el conflicto de dos o más intereses igualmente tutelados por el derecho, y en este sentido es necesario dilucidar cuál es el interés que debe ser satisfecho primeramente.

Por otro lado, también es importante que prevalezca el principio de equidad, que es definido por el maestro Eduardo García Máynez como: "(...) un remedio que el juzgador aplica, para subsanar los defectos derivados de la generalidad de una ley".

Es decir, que a trabajo igual debe corresponder salario igual, entendiendo como salario, el conjunto de prestaciones que recibe un trabajador a cambio de sus servicios personales y subordinados, y en consecuencia, como los trabajadores de los fideicomisos públicos realizan actividades similares a los de los trabajadores bancarios y si la misma institución fiduciaria es la que le paga su salario y demás prestaciones, y por lo tanto, no debe existir distinción alguna en cuanto a prestaciones y demás derechos y obligaciones que le correspondan a dicho trabajador.

De lo anterior, cabe resaltar que la institución fiduciaria actúa como patrón o cuando menos como intermediario entre los trabajadores y el patrimonio dado en fideicomiso, y vale la pena recordar que el fideicomiso no tiene personalidad jurídica y mucho menos el patrimonio fideicomitado, y en consecuencia, sólo las personas físicas y morales pueden ser consideradas como patrón.

Así, de esta manera, la institución fiduciaria actúa como patrón, y de acuerdo a la Ley Federal del Trabajo en su artículo 13 establece: "No serán considerados intermediarios, sino patrones, las empresas establecidas que contraten trabajos para ejecutarlos con elementos propios suficientes para cumplir las obligaciones que deriven de las relaciones con sus trabajadores".

Estimamos que en consecuencia, la institución fiduciaria es el patrón, ya que son las únicas autorizadas para realizar las operaciones de fideicomiso, y las que se obligan mediante la celebración de un contrato realizar o cumplir los fines del fideicomiso.

Por otro lado, en toda relación de trabajo de existir un patrón, y a pesar de que el artículo 82 de la Ley de Instituciones de Crédito niega dicha relación laboral entre la institución fiduciaria y los trabajadores del fideicomiso, esa situación queda subsanada por la Ley Federal del Trabajo

y la materializa en la empresa establecida que contrata trabajos para ejecutarlos con elementos propios suficientes, y en consecuencia la institución fiduciaria es el patrón, ya que las relaciones de trabajo no son materia de la legislación bancaria, ni a ésta le corresponde resolver sobre las mismas, aspecto que si corresponde a la legislación laboral, y por consiguiente, se debe estar a lo que establezcan las disposiciones del derecho del Trabajo.

3.2.2. Texto de la Reforma

La declaración de derechos sociales contenida en los artículos 27 y 123 Constitucionales, tienden a proteger a las personas humanas como integrante de un grupo social.

Estos derechos se caracterizan por constituir prerrogativas y pretensiones que los ciudadanos, individual o colectivamente, pueden hacer valer frente a la actividad social y jurídica del Estado.

Los derechos sociales conllevan un contenido positivo, ya que implican obligaciones de hacer, por parte del Estado, a favor de todos y cada uno de los miembros de la colectividad.

Concretamente, este grupo de derechos sociales está integrado por: el derecho del trabajo, particularmente a

condiciones justas y favorables en el desarrollo del mismo, el derecho de sindicación, el derecho a la seguridad social, el derecho a un nivel de vida suficiente que incluye una alimentación, una vivienda y una salud adecuada, el derecho a la educación y los derechos en materia cultural y científica.

En otras palabras, el derecho del trabajo regula las relaciones obrero-patronales y trata de rodear al trabajador de todas las garantías en el desempeño de sus actividades, protege al trabajador, en tanto es miembro de esa clase.

Por otro lado, nuestra Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, consiga este derecho en su artículo 123, protegiendo a la clase trabajadora, para humanizar las relaciones entre quienes detentan los bienes de capital con los trabajadores.

Es decir, el derecho social es la norma que tiende a realizar la justicia social para garantizar las relaciones entre trabajadores y patrones, por esto es necesario que los trabajadores de los fideicomisos públicos de fomento tengan seguridad jurídica en sus relaciones de trabajo.

De ahí surge la necesidad de reformar el artículo 82 de la Ley de Instituciones de Crédito, para que exista una adecuada protección a los derechos de los trabajadores de los fideicomisos públicos y que prevalezca la técnica legislativa.

Es decir, los trabajadores de los fideicomisos públicos de fomento son de la institución fiduciaria, toda vez que la relación de trabajo se establece entre ellos y no entre el fideicomiso o el patrimonio fideicomitado, y por lo tanto, sus relaciones de trabajo se rigen por el apartado B fracción XIII bis. del artículo 123 Constitucional, toda vez que dicho fideicomiso forma parte del sistema bancario mexicano, y en consecuencia, los trabajadores tienen el carácter de empleados bancarios.

Artículo 82. El personal que las instituciones de crédito utilicen directamente o exclusivamente para la realización de fideicomisos, no formará parte del personal de la institución, sino que, según los casos se considerará al servicio del patrimonio dado en fideicomiso. Sin embargo, cualesquier derechos que asistan a esas personas conforme a la ley, los ejercerán contra la institución de crédito, la que, en su caso, para cumplir con las resoluciones que la autoridad competente dicte afectará, en la medida que sea necesaria, los bienes materia del fideicomiso.

Por lo tanto, el texto quedaría de la siguiente manera:

Artículo 82 de la Ley de Instituciones de Crédito, reformado: El personal que las instituciones de crédito utilicen directa o exclusivamente para la realización de fideicomisos, formará parte del personal de la institución. Sin embargo, tratándose de fideicomisos públicos que formen parte del sistema bancario mexicano o de la administración pública, regirán sus relaciones laborales por lo dispuesto en el apartado B de la fracción XIII bis del artículo 123 Constitucional.

3.2.3. justificación

Como lo hemos venido exponiendo a lo largo del capítulo tercero, los empleados de los fideicomisos públicos lo son de la institución fiduciaria, porque el artículo 82 de la Ley de Instituciones de Crédito no establece un régimen laboral para dichos empleados.

De esta manera, los empleados no pueden estar al servicio del patrimonio del fideicomiso, porque la Ley Federal del Trabajo establece claramente que, patrón es toda persona física o moral que utiliza los servicios de una o varias personas físicas, y por lo tanto el patrimonio no puede ser una persona, ya que sólo las personas pueden utilizar los servicios de otras personas y no las cosas como es el patrimonio.

Siguiendo el mismo orden de ideas, el fideicomiso público de fomento es un contrato, y por lo mismo, no tiene personalidad jurídica y mucho menos puede considerarse una persona moral, ya que la misma jurisprudencia lo reconoce, y por lo tanto los trabajadores de los fideicomisos públicos no pueden ser del fideicomiso, sino de la institución fiduciaria.

A los criterios de justificación antes expuestos, la fracción XIII bis del artículo 123 Constitucional señala que,

las entidades que formen parte de la Administración Pública Federal o del sistema bancario mexicano, regirán sus relaciones laborales por el apartado B del citado artículo constitucional.

De lo anterior se deduce que, el fideicomiso público forma parte de la Administración Pública Federal, y también forma parte del sistema bancario mexicano, de acuerdo a lo que establece el artículo 3° de la Ley de Instituciones de Crédito, por esta razón, es correcto que se aplique el apartado B del artículo 123 Constitucional.

Lo anterior corrobora, que la institución fiduciaria, en el caso de los fideicomisos públicos siempre es una Institución Nacional de Banca de Desarrollo, que como tal forma parte del sistema bancario, y en consecuencia rige sus relaciones laborales por la fracción XIII bis del artículo 123 antes citado.

Por lo tanto, los empleados de dichos fideicomiso son trabajadores de apartado B y no del apartado A del artículo 123 Constitucional, ya que de acuerdo a la pureza legislativa el artículo 82 de la Ley de Instituciones de Crédito debe de ser congruente con lo que establece nuestra Constitución.

Por otro lado, el artículo 123 de la Constitución, tutela los valores más humanos que constituyen la capacidad del trabajo del hombre, cuando regula las relaciones obrero

patronales, precisando el alcance de los derechos del trabajador.

En consecuencia, el derecho social es de orden público y por lo tanto, la Ley de Instituciones de Crédito no puede estar por encima de la Constitución.

Finalmente, concluimos diciendo que, la relación laboral de los trabajadores de los fideicomisos públicos, debe entenderse con la institución fiduciaria y por consecuencia, debe aplicarse la fracción XIII bis del Apartado B del artículo 123 Constitucional, preservando en todo momento la técnica legislativa, que debe ser congruente, es decir, el artículo 82 de la Ley de Instituciones de Crédito debe ser compatible con la Constitución.

Con la presente tesis, hemos pretendido hacer un aporte al debate, intentando justificar la naturaleza del fideicomiso público como un contrato, y que el patrimonio no puede ser considerado como patrón, de tal manera que ello crea la posibilidad real y jurídica de que los trabajadores de los fideicomisos públicos rijan sus relaciones laborales, por el apartado B del artículo 123 Constitucional.

CONCLUSIONES

Del desarrollo de la presente investigación podemos derivar las siguientes conclusiones:

PRIMERA: La administración pública federal, colma la prestación de servicios generales en aquellas áreas en donde los particulares no pueden satisfacer las necesidades colectivas, por ese motivo surge la administración pública.

SEGUNDA: La administración pública es un conjunto de órganos que colaboran con el Poder Ejecutivo, en el cumplimiento de las funciones de Estado, ya sea en el ámbito local o federal, centralizada o paraestatal.

TERCERA: El fideicomiso público forma parte de la administración pública, para atender áreas administrativas relacionadas con el sistema financiero mexicano, tratándose del fideicomiso público de fomento.

CUARTA: El fideicomiso público de fomento tiene la naturaleza jurídica de ser un contrato, porque siempre existe una relación jurídica entre dos o más personas, puesto que siempre existe un fideicomitente y una institución fiduciaria, y esa relación establece derechos y obligaciones entre dos partes, y como no todos los fideicomisos son

entidades paraestatales, en consecuencia, no puede hablarse de una entidad paraestatal.

QUINTA: No existe una regulación expresa que determine cuál es el régimen aplicable a los trabajadores del fideicomiso público de fomento, pero la ley señala que deberán estar al servicio del patrimonio fideicomitado, pero éste, no es una persona moral o física,

SEXTA: La Ley Federal del Trabajo obliga a que sea una persona física o moral el patrón, que al existir controversia en dispositivos legales, debe imperar el criterio de la Ley Federal del Trabajo, toda vez que existe criterio jurisprudencial.

SEPTIMA: Se alcanzó a comprobar nuestra hipótesis de investigación, ya que de acuerdo a la Ley Federal del Trabajo, patrón es toda persona física o moral que utiliza los servicios de uno o varios trabajadores, y en consecuencia, el patrimonio fideicomitado no encuadra en la hipótesis de la ley y, por consiguiente, la institución fiduciaria que sí es una persona moral, es la que debe ser el patrón y regir sus relaciones por la fracción XIII bis, del apartado B del artículo 123 constitucional, ya que los fideicomisos públicos de fomento forman parte de la administración pública o como parte del sistema bancario mexicano.

OCTAVA: Al señalar que el fideicomiso público y el patrimonio fideicomitado carecen de personalidad jurídica, la institución fiduciaria es la que tiene el carácter de patrón, conforme a nuestra legislación laboral; y como el artículo 82 de la Ley de Instituciones de Crédito no define qué régimen les será aplicable a dichos trabajadores, el régimen que nosotros proponemos es el del apartado B fracción XIII bis, del artículo 123 Constitucional.

NOVENA: Nuestra propuesta de reforma quedó de la siguiente forma: Artículo 82 de la Ley de Instituciones de Crédito, reformado: El personal que las instituciones de crédito utilicen directa o exclusivamente para la realización de fideicomisos, formará parte del personal de la Institución. Sin embargo, tratándose de fideicomisos públicos que formen parte del sistema bancario mexicano o de la administración pública, regirán sus relaciones laborales por lo dispuesto en el apartado B de la fracción XIII bis del artículo 123 Constitucional.

DECIMA: Se recomienda para futuras investigaciones de esta naturaleza, se estudie con mayor profundidad sobre esta figura jurídica, para poder determinar con mayor precisión los efectos que se origina en su aplicación.

BIBLIOGRAFIA

DOCTRINA

ACOSTA ROMERO, Miguel. Teoría General del Derecho Administrativo, Primer Curso. 14ª ed., México, Ed. Porrúa, 1999. 1134 P.p.

ACOSTA ROMERO, Miguel Y ALMAZAN ALANIZ Pablo Roberto. Tratado Teórico Práctico del Fideicomiso. 3ª ed., México, Ed. Porrúa, 1999. 579 P.p.

ACOSTA ROMERO, Miguel y GARZA CAMPOS, Laura Esther de la. Derecho Laboral Bancario. México, Ed. Porrúa, 1988. 733 P.p.

BATIZA, Rodolfo. El Fideicomiso Teoría y Práctica. 2ª ed., México, Ed. Jus, 1993. P.p.

CARVALLO YAÑEZ, Erick. Nuevo Derecho Bancario y Bursátil Mexicano. 4ª ed., México, Ed. Porrúa, 1999. 339 P.p.

DAVALOS, José. Derecho del Trabajo I. 9ª ed., México, Ed. Porrúa, 1999. 478 P.p.

DOMINGUEZ MARTINEZ, Jorge Alfredo. Derecho Civil Parte General, Personas, Cosas, Negocio jurídico e Invalidez. 6ª ed., México, 1998. 701 P.p.

FRAGA, Gabino. Derecho Administrativo. 38ª ed., México, Ed. Porrúa, 1998. 506 P.p.

FLORIS MARGADANTS, Guillermo. Introducción a la Historia del Derecho Mexicano. 15ª ed., México, Ed. Porrúa, 1998. 296 P.p.

FUENTE RODRIGUEZ, Jesús de la. Tratado de Derecho Bancario y Bursátil. México, Ed. Porrúa, 1999. 1059 P.p.

GUERRERO OROZCO, Omar. Introducción a la Administración Pública. S/ed., México, Ed. Harla, 1995. 392 P.p.

ORTIZ SOLTERO, Sergio Monserrit. El Fideicomiso Mexicano. México, Ed. Porrúa, 1998. 189 P.p.

----- . Responsabilidades Legales de los Servidores Públicos. México, Ed. Porrúa, 1999. 292 P.p.

SERRA ROJAS, Andrés. Derecho Administrativo, Primer Curso.
20ª ed., México, Ed. Porrúa, 1999. 900 P.p.

VILLAGORDOA LOZANO, José Manuel. Doctrina General del Fideicomiso. 3ª ed., México, Ed. Porrúa, 1998. 362 P.p.

LEGISLACION

CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.
S/ed., México, Ed. Sista, 1999. 151 P.p.

LEY DE INSTITUCIONES DE CREDITO. 5ª ed., México, Ed.
Delma, 1999. 619 P.p.

LEY ORGANICA DE LA ADMINISTRACION PUBLICA. 34ª ed.,
México, Ed. Delma, 1999. 436 P.p.

LEY FEDERAL DE ENTIDADES PARAESTATALES. 34ª ed., México,
Ed. Delma, 1999. 436 P.p.

REGLAMENTO DE LA LEY FEDERAL DE ENTIDADES PARAESTATALES.
34ª ed., México, Ed. Delma, 1999. 436 P.p.



Fondo de Fomento y Garantía para el Consumo de los Trabajadores

49

HERNANDEZ ZUÑIGA ELSY
VS.FONDO DE FOMENTO Y GARANTIA
PARA EL CONSUMO DE LOS
TRABAJADORES (FONACOT).....
EXPEDIENTE: 1866/98JUNTA FEDERAL DE
CONCILIACION Y ARBITRAJE
JUNTA ESPECIALC. PRESIDENTE DE LA H. JUNTA ESPECIAL
NUMERO CATORCE DE LA FEDERAL DE
CONCILIACION Y ARBITRAJE.
P R E S E N T E.

MARCOS LIMA RODRIGUEZ, en mi carácter de representante legal de Nacional Financiera, S.N.C como fiduciaria del fideicomiso denominado Fondo de Fomento y Garantía para el Consumo de los Trabajadores FONACOT, personalidad que acredito en términos de la copia certificada de la escritura número 56,683 de la fe del Lic. Armando Gálvez Pérez Aragón, notario público número 103 del Distrito Federal, instrumento que adjunto a la presente acompañado de una fotocopia simple para que previo su cotejo, compulsu y/o certificación con la primera se agregue a los autos del expediente en se actúa y en uso de las facultades conferidas a favor del suscrito en instrumento antes detallado otorgo poder amplio cumplido y bastante en términos de lo dispuesto por los artículos 690,692 y 694 de la Ley Federal del Trabajo en relación con los artículos 2554 y 2487 del Código Civil vigente para el Distrito Federal en favor de los CC. Lics. Francisco J. Cervantes González, así como de los pasantes de la carrera de derecho Inés Bolaños Eleno, Víctor Federico Pérez Maldonado, Arturo Hiram Cervantes García y Arturo Díaz San Vicente con todas las facultades generales y aún las que requiere de cláusula especial conforme a la ley mismo que podrán ejercer conjunta o separadamente, señalando como domicilio para oír y recibir toda clase de notificaciones aún las de carácter personal el ubicado en Av. Paseo de la Reforma número 506 -2o piso en la Colonia Juárez C.P. 0600 en esta ciudad, ante usted con el debido respeto paso a exponer:

En vista de la improcedente demanda que interpone la actora y toda vez que esta H. Autoridad no es competente para conocer de este asunto, desde ahora se hace valer la excepción de incompetencia por declinatoria en favor del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje en virtud de que dicha autoridad sería la competente para conocer de los conflictos laborales entre el FONACOT y sus trabajadores, ello en virtud de que FONACOT es una empresa que no se encuentra contemplada dentro de la especificación a que alude el apartado A fracción XXXI del artículo 123 constitucional y del artículo 527 de la Ley Federal del Trabajo, a mayor abundamiento el fideicomiso demandado fue constituido en cumplimiento a lo ordenado por el artículo 103 bis de la Ley Federal del Trabajo, mediante decreto del Ejecutivo Federal de fecha 30 de abril de 1974, publicado en el Diario Oficial del 1o. de mayo del mismo año, fungiendo como fideicomitente del Gobierno Federal la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y como fiduciaria Nacional Financiera, S.N.C., quien tiene el carácter de Banca de Desarrollo en términos del artículo 1o. de su ley orgánica por lo que forma parte del sistema bancario mexicano, de conformidad con el artículo 3º de la Ley de Instituciones de crédito, por lo tanto el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje es la autoridad competente para conocer y resolver



184

Fondo de Fomento y Garantía para el Consumo de los Trabajadores

los conflictos laborales en que sea parte el fideicomiso demandado, según el criterio sustentado por la H. Cuarta Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, que a continuación me permito transcribir:

COMPETENCIA LABORAL. EL TRIBUNAL FEDERAL DE CONCILIACION Y ARBITRAJE ES COMPETENTE PARA CONOCER DE LOS CONFLICTOS LABORALES ENTRE EL FONACOT Y SUS TRABAJADORES. El artículo 82 de la Ley de Instituciones de Crédito dispone que "el personal que las instituciones de crédito utilicen directa o exclusivamente para la realización de fideicomisos, no formará parte del personal de la institución, sino que, según los casos, se considerará al servicio del patrimonio dado en fideicomiso. Sin embargo, cualesquiera derechos que asistan a esas personas conforme a la ley, los ejercerán contra la institución de crédito, la que, en su caso, para cumplir con las resoluciones que la autoridad competente dicte afectará, en la medida que sea necesaria, los bienes materia del fideicomiso". Ahora bien, el Fondo de Fomento y Garantía para el Consumo de los Trabajadores es un fideicomiso en cuyo contrato constitutivo actuó como fiduciario Nacional Financiera, sociedad nacional de crédito, por lo que éste es el obligado a cumplir las resoluciones a que se refiere el precepto transcrito. Toda vez que dicho fiduciario es una institución de banco de desarrollo en términos del primer precepto de su ley orgánica, forma parte del sistema bancario mexicano, de acuerdo con el artículo 3o. de la Ley de Instituciones de Crédito. Por tanto, el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje es competente para conocer de los conflictos laborales en que sea parte el citado fideicomiso, de conformidad con las fracciones XI y XII del Apartado B del artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, ya que esta última fracción establece que las entidades de la administración pública federal que integren el sistema bancario mexicano regirán sus relaciones laborales con sus trabajadores por lo dispuesto en el mencionado Apartado B, y conforme a la fracción I del Apartado B, y primeramente invocada, los conflictos individuales, colectivos o intersindicales de las entidades comprendidas en ese apartado serán sometidos al Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje.

Integrado según lo preveido en la ley reglamentaria. Competencia 165/92. Entre la Junta Especial Número Veintiocho de la Federal de Conciliación y Arbitraje y la Segunda Sala del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje. 21 de septiembre de 1992. Unanimidad de 4 votos. Ponente: Felipe López Contreras. Hizo suyo el proyecto el Lic. Carlos García Vázquez. Secretario: Víctor Jáuregui Quintero. Instancia: Cuarta Sala. Ponente: Semanario Judicial de la Federación. 8a. Epoca. Tomo X Octubre de 1992. Pág. 128. Clave 4a. Tesis: XXIX/92. Derivado de lo expuesto se colige que la autoridad competente para conocer del presente conflicto individual de trabajo, sería el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, por lo que deberán remitirse los presentes autos a la mencionada Autoridad para la substanciación del presente juicio.

Lo anterior sin dejar de considerar que al tener el actor el carácter de trabajador de confianza ya que desde el inicio de la prestación de sus servicios para el fideicomiso demandado inició como Jefe de Oficina "AA" de Negociaciones, plaza de confianza, por lo que de conformidad con el artículo octavo de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, no tiene derecho a la estabilidad en el empleo y por consecuencia a reclamar la reinstalación o la indemnización constitucional y salarios caídos, de conformidad a lo dispuesto por el referido precepto los trabajadores de confianza del Apartado B del Artículo 123 Constitucional, ya que los trabajadores de confianza sólo tienen derecho a los beneficios del salario y a la seguridad

- 6 -

la nación, en jurisprudencia reciente, emitida a través de los Tribunales Colegiados de Circuito en Materia de Trabajo, que en su oportunidad transcribiré, así lo ha ordenado.- I).- (sic) S.A.R.- Reclamo el pago de esta prestación que la parte demandada ilegalmente jamás cubrió, en mi perjuicio, como era su obligación.- J).- FONDO DE AHORRO.- Reclamo el pago de esta prestación por el tiempo laborado durante el año en curso en base al denominado "PAQUETE DE PRESTACIONES INFOTEC", que posteriormente menciono.- Solicito en términos de lo que establece el artículo 685 de la Ley Federal del Trabajo, que esta H. Junta Especial, subsane esta demanda para el caso de que no comprenda todas las prestaciones que de acuerdo con dicha ley deriven de la acción intentada o sean procedentes.- En términos de lo que establece el artículo 84 de la Ley Federal del Trabajo solicito se condene a los demandados al pago de todas y cada una de las prestaciones antes mencionadas, tomando como base para efectos de la cuantificación el salario diario integrado que resulte legalmente y a (sic) que me refiero posteriormente. En el indebido evento de que la parte demandada llegue a controvertir alguno de los hechos que alego en esta demanda, en términos de lo que establece el artículo 784 de la Ley Federal del Trabajo, la Junta deberá eximirme de la carga probatoria de los mismos, requiriéndola a ella para que exhiba en la etapa correspondiente del juicio, los documentos que de acuerdo con las leyes tiene obligación de conservar en la fuente de trabajo (entre otros), los que señala el artículo 804 de la Ley Federal del Trabajo, bajo el apercibimiento que de no presentarlos, se presumirán ciertos los hechos alegados a continuación por el suscrito, mismos que además se ajustan a la realidad.- Fundo su reclamación en los siguientes hechos: "I.- A partir del mes de febrero del año de 1971, ingresé a prestar mis servicios personales en favor del CONSEJO NACIONAL DE CIENCIA Y TECNOLOGIA (CONACYT), como Jefe del Departamento del Servicio de Información y Asistencia Técnica, cargo que desempeñé hasta el año de 1973, por haber sido promovido al puesto de Director de Información Científica y Técnica del propio Consejo antes nombrado.- II.- Con fecha 1° del mes de julio del año de 1975, fui promovido para desempeñar el cargo de Director Ejecutivo del Fideicomiso denominado FONDO DE INFORMACION Y DOCUMENTACION PARA LA INDUSTRIA (INFOTEC), en la inteligencia de que, NACIONAL FINANCIERA, S.A. (ahora S.N.C.), como fiduciaria, y el suscrito como empleado, celebrados por escrito, un contrato individual de trabajo en términos de lo que establece el artículo 25 de la Ley Federal del Trabajo, mismo en el que, las partes de común acuerdo, entre otras, pactamos las siguientes condiciones laborales: a).- Que el suscrito se obligó a prestar sus servicios

7 . . .

- 7 -

personales para dicho fideicomiso, con la categoría de Director Ejecutivo y durante únicamente 40 (cuarenta) horas a la semana. (Visible: cláusula PRIMERA).- b).- Que en los términos de la fracción XIV del artículo 45, de la Ley General de Instituciones de Crédito y Organizaciones Auxiliares, el suscrito se obligó a prestar sus servicios personales directa y exclusivamente para el desempeño del Fideicomiso "INFOTEC-CONACYT". (Visible: cláusula SEGUNDA).- c).- Que el sueldo que en ese momento se me habría de cubrir como contraprestación a mis servicios personales, sería la cantidad de: \$23'000,000.00 (VEINTITRES MILLONES DE PESOS 00/100 M.N.) mensuales actualmente equivalente a N\$23,000.00 (VEINTITRES MIL NUEVOS PESOS 00/100 M.N.), (visible: cláusula TERCERA).- d).- Que mis horas de entrada y salida, así como las vacaciones anuales y licencias y demás prestaciones, serían señaladas en el Reglamento Interior de Trabajo del Fideicomiso "INFOTEC-CONACYT" (visible: cláusula CUARTA).- e).- Que dicho contrato se celebró por tiempo indefinido, (visible cláusula QUINTA).- f).- que el suscrito desempeñaría el trabajo en la Ciudad de México, Distrito Federal o en aquella población en que la Fiduciaria considerare necesarios mis servicios, y que sin embargo, para toda interpretación de dicho acto jurídico, así como para que las partes del mismo pudieran ser compelidas a su cumplimiento, nos sujetamos expresamente a la jurisdicción de la Junta competente de Conciliación y Arbitraje de la Ciudad de México, Distrito Federal, (visible: Cláusula SEXTA).- g).- Que en todo lo no estipulado en dicho contrato individual de trabajo, se estaría a lo dispuesto en la Ley Federal del Trabajo y en el Reglamento Interior del Fideicomiso "INFOTEC-CONACYT", (visible: cláusula SEPTIMA).- h).- Que dicho contrato individual de trabajo lo celebró NACIONAL FINANCIERA, S.A (hoy S.N.C) como fiduciaria del CONSEJO NACIONAL DE CIENCIA Y TECNOLOGIA (CONACYT), en el fideicomiso "INFOTEC-CONACYT" (visible último párrafo de la hoja 3).- Independientemente de lo anterior, se me asignó una jornada semanal comprendida de lunes a viernes, descansando los días sábados y domingos, con un horario diario comprendido de las 09 :00 a las 13 :30 horas y de las 14 :30 a las 18 :00 horas . III.- Entre otras funciones que desempeñé en el fideicomiso denominado FONDO DE INFORMACION Y DOCUMENTACION PARA LA INDUSTRIA (INFOTEC), menciono las siguientes: a).- desarrollar la estrategia de la Institución.- b).- Elaborar los planes del fideicomiso de corto y largo plazo, conjuntamente con el grupo directivo. C).- Dirigir el fideicomiso para que cumpliera con las metas y objetivos establecidos en sus planes y presupuestos.- d).- Promover los servicios del fideicomiso en los altos niveles de los sectores productivos a los que sirve.- IV.- Procede destacar que en la Vigésima Junta del Comité Técnico

R . . .



SECRETARÍA
DE
HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO

ANEXO C

SUBSECRETARÍA DE EGRESOS
UNIDAD DE SERVICIO CIVIL
DIRECCIÓN GENERAL ADJUNTA DE
ASUNTOS JURÍDICOS

187

OFICIO NUM. 308-A-3.- 041

México, D. F., mayo 18 de 1998.

LIC. JUAN ANTONIO MORENO R.
Director de Banca Agropecuaria y Pesquera
Dirección General de Banca de Desarrollo
Presente.

Hago referencia a su atento oficio núm. 368.-II-175 de fecha 27 de marzo último, mediante el cual solicita de esta Unidad Administrativa opinión y la autorización que proceda, respecto de las condiciones generales de trabajo (CGT) que el Fideicomiso Liquidador de Instituciones y Organizaciones Auxiliares de Crédito (FIDELIQ), presentó a su Comité Técnico en la sesión celebrada el 6 del citado mes, en la cual se aprobó la remisión de dicho documento a esta Secretaría para las gestiones correspondientes.

En relación con lo anterior, es conveniente aclarar en primer término que el FIDELIQ es un fideicomiso constituido en Nacional Financiera, S.N.C. banca de desarrollo, que tiene el carácter de entidad paraestatal de la administración pública federal, y que regula las relaciones labores con sus trabajadores por el Apartado "A" del artículo 123 Constitucional y la Ley Federal del Trabajo.

Ahora bien, el FIDELIQ manifiesta que desde 1978 viene aplicando su Reglamento Interior de Trabajo, expedido conforme al Reglamento de Trabajo de los Empleados de las Instituciones de Crédito y Organizaciones Auxiliares y la Ley Federal del Trabajo, por lo que no tiene celebrado ningún contrato colectivo de trabajo, estableciendo la relación laboral con sus trabajadores mediante contratos individuales. Por otra parte, se desconoce la razón por la cual hasta ahora (1998) solicita de esta Secretaría la autorización que corresponda, a las llamadas condiciones generales de trabajo, elaboradas en los términos de los artículos 24, 25 y 26 del ordenamiento invocado.

No se omite mencionar, que en los términos de lo dispuesto por los artículos 91 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado y 18 de la Ley Reglamentaria de la Fracción XIII Bis del Apartado "B" del artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en relación con el artículo quinto transitorio del Decreto que derogó, reordenó y reformó diversas disposiciones de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 21 de febrero de 1992, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público tiene facultades para autorizar las CGT de las dependencias y entidades cuyas relaciones laborales se regulan por dichos

... 2



SECRETARIA
DE
HACIENDA Y CREDITO PUBLICO

ANEXO C

SUBSECRETARÍA DE EGRESOS
UNIDAD DE SERVICIO CIVIL
DIRECCION GENERAL ADJUNTA DE
ASUNTOS JURIDICOS

188

OFICIO NUM. 308-A-3.-041

-2-

ordenamientos, como es el caso, entre otros, de las sociedades nacionales de crédito banca de desarrollo, incluyendo el Patronato del Ahorro Nacional, entre las que no está considerado el FIDELIQ.

No obstante lo anterior, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 2º. de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal, los fideicomisos como el FIDELIQ realizan gasto público federal, y por lo tanto, están sujetos a las disposiciones de la propia ley, cuyo ámbito de aplicación compete a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

En este contexto, aún cuando las CGT del FIDELIQ no pueden ser autorizadas en los términos de los artículos 91 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado y 18 de la Ley Reglamentaria de la Fracción XIII Bis del Apartado "B" del artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, contienen prestaciones económicas que comprometen el patrimonio del fideicomiso y que se traducen en gasto público federal.

No se omite mencionar que las CGT del FIDELIQ, consignan prestaciones similares a las que otorga la Nacional Financiera, S.N.C., tales como; préstamos hipotecarios, a corto y mediano plazos con tasas de interés muy bajas; pensiones vitalicias de retiro conforme al salario disfrutado por el trabajador al momento de la jubilación, manteniendo actualizadas dichas remuneraciones en los mismos términos del personal en activo, entre otras prestaciones no menos impactantes.

Adicionalmente, el documento motivo de estos comentarios reconoce los años de servicios prestados a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público para efectos de pensión, situación ésta que bajo ninguna circunstancia se permitió quedara incluida en las CGT de los bancos de desarrollo, durante los procesos de revisión de sus CGT, en los términos dispuestos por la Ley aplicable; lo anterior, en virtud del impacto presupuestal que ello representa, en consecuencia, en opinión de esta Unidad Administrativa dicha disposición es totalmente improcedente.

Finalmente, tomando en consideración que no se cuenta con ningún registro ni control respecto de las prestaciones que el FIDELIQ dice venir otorgando desde 1978, y de que no es apoyada presupuestalmente para cubrir servicios personales, además de desconocer si dicho fideicomiso tiene constituidas las

... 3



SECRETARIA DE HACIENDA Y CREDITO PUBLICO

ANEXO C

189

SUBSECRETARIA DE EGRESOS
UNIDAD DE SERVICIO CIVIL
DIRECCION GENERAL ADJUNTA DE ASUNTOS JURIDICOS

OFICIO NUM. 308-A-3.-041

-3-

reservas correspondientes, para estar en condiciones de cubrir las pensiones vitalicias y los créditos tanto hipotecarios como de corto y mediano plazos, esta Unidad Administrativa no está en posibilidad de autorizar el documento de referencia.

ATENTAMENTE
SUFRAGIO EFECTIVO. NO REELECCION
EL DIRECTOR GENERAL ADJUNTO

[Firma manuscrita]

LIC. MAURICIO FARAH GEBARA

[Firma manuscrita]

SECRETARIA DE HACIENDA Y CREDITO PUBLICO
DIRECCION GENERAL ADJUNTA DE ASUNTOS JURIDICOS
(1352)
DIRECCION DE BANCA AGRICOLA Y PISCICULTIVA

c.c.p. Titular de la Unidad de Servicio Civil.- Presente.
Directora General Adjunta Presupuestal de Servicios Personales.- Presente.

encuentre comprendidos dentro del cuarto grado de parentesco, ya fuere por consanguinidad, afinidad ó civil para ocupar cargos públicos dentro de su área de influencia.

09166

Sin embargo, en el presente caso el C. José Quevedo Procel, consintió que su hija Isabel Quevedo García, laborara en el Fondo de Información y Documentación para la Industria, situación que de acuerdo a la normatividad antes citada, no es dable, en virtud de la relación familiar.

CUARTO.- Esta Unidad de Contraloría Interna determina imponer al C. José Quevedo Procel, la sanción prevista en la fracción VI del artículo 53 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores públicos, consistente en la inhabilitación temporal para desempeñar empleos, cargos o comisiones en el servicio público, por el término de 5 años.

Siendo de atenderse para la imposición de esta sanción, el carácter de las infracciones, las que en el caso que nos ocupa, consistieron en permitir que el INFOTEC funcionara con base en una estructura orgánica y un tabulador de sueldos, no autorizados por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, permitir que las liquidaciones de personal que pasó baja del INFOTEC se pagaran en parcialidades; no supervisar las actividades de sus inferiores jerárquicos, lo que propició que se le cubriera en demasía su liquidación al C. Lic. Antonio Martínez y Blanco, así como, el haber permitido que su hija de nombre Isabel Quevedo García, prestara sus servicios en el Fondo de Información y Documentación para la Industria a su cargo; la necesidad de suprimir este tipo de conductas que lesionan la buena imagen del servidor público, sus circunstancias personales, su nivel jerárquico como Director Ejecutivo, los emolumentos que percibe, su antigüedad de 18 años, 6 meses como titular del Fondo de Información y Documentación para la Industria, de lo que se desprende que era sabedor de las normas y políticas que con motivo de su empleo debía cumplir y las consecuencias que su inobservancia trae apurejadas.

Por lo expuesto y fundado, es de resolverse y se:

RESUELVE

PRIMERO.- El C. JOSE QUEVEDO PROCEL es administrativamente responsable de las irregularidades determinadas en esta resolución. . .

SEGUNDO.- *Por esa responsabilidad se le impone la sanción prevista en la fracción VI del artículo 53 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, consistente en inhabilitación temporal para desempeñar empleos, cargos y comisiones en el servicio público, por el término de cinco años.-*

00167

TERCERO. *Notifíquese esta resolución a los CC. José Quevedó Procel y Director General del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología.-*

Así lo resolvió, por acuerdo del C. Secretario de Educación Pública, el C. Titular de la Unidad de Contraloría Interna de la propia Secretaría."

RAUL NAJERA ESQUIVEL

De todo lo anteriormente transcrito se desprende que el hoy actor no ha sido juzgado dos veces por la misma causa, únicamente se siguió en su contra una causa disciplinaria en la que se le dió al actor la oportunidad para defenderse en cuanto a las irregularidades que se le imputaron: una vez escuchado en la audiencia que la Unidad de la Contraloría Interna de la Secretaría de Educación Pública, se tuvieron los elementos necesarios para imponer la sanción a que se refiere la resolución antes transcrita en su resolución segundo.

Por otro lado, el artículo 56, fracción I y III de la Ley Federal de Responsabilidades de Servidores Públicos claramente señala que cualquier sanción a que se haga merecedor un funcionario público deberá ser impuesta por el superior jerárquico, que en el caso que nos ocupa lo es el H. Comité Técnico y de Inversión de Fondos del Fideicomiso, nuestro representado, razón por la cual, y con fundamento en el numeral señalado, dicho Organó de Control fue quien ordenó la terminación de la relación de trabajo de José Quevedo Procel.- Nos permitimos transcribir el artículo señalado que a la letra dice:

Art. 56.- Para la aplicación de las sanciones a que hace referencia el artículo 53 se observarán las siguientes reglas:

I.- El upercibimiento, la amonestación y la suspensión del empleo, cargo o comisión por un periodo no menor de tres días ni menor de tres meses, serán aplicables por el superior jerárquico.

III. La suspensión del empleo, cargo o comisión durante el periodo al que se refiere la fracción I, y