



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA
DE MEXICO

FACULTAD DE DERECHO

SEMINARIO DE DERECHO DEL TRABAJO Y DE LA
SEGURIDAD SOCIAL

REGIMEN LABORAL DE LOS TRABAJADORES EN LOS
FIDEICOMISOS PUBLICOS: UNA PROPUESTA DE REFORMA
AL ARTICULO 82 DE LA LEY DE INSTITUCIONES DE CREDITO

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:

LICENCIADO EN DERECHO

P R E S E N T A :

ALAN DANIEL CRUZ PORCHINI



DIRECTOR DE TESIS: DR. JOSE DAVALOS MORALES

CD. UNIVERSITARIA

2004.



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



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.





UNIVERSIDAD NACIONAL
AVINIA DE
MEXICO

FACULTAD DE DERECHO
SEMINARIO DE DERECHO DEL TRABAJO
Y DE LA SEGURIDAD SOCIAL

INGENIERO LEOPOLDO SILVA GUTIERREZ
DIRECTOR GENERAL DE LA ADMINISTRACIÓN
ESCOLAR DE LA U.N.A.M.
FACULTAD DE DERECHO.
PRESENTE.

Muy distinguido Señor Director:

El alumno: **ALAN DANIEL CRUZ PORCHINI**, con número de cuenta 94212044, inscrito en el Seminario de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social a mi cargo, ha elaborado su tesis profesional titulada **"RÉGIMEN LABORAL DE LOS TRABAJADORES EN LOS FIDEICOMISOS PÚBLICOS: UNA PROPUESTA DE REFORMA AL ARTÍCULO 82 DE LA LEY DE INSTITUCIONES DE CREDITO."**, bajo la dirección del Dr. **JOSÉ DÁVALOS MORALES**, para obtener el título de Licenciado en Derecho.

El **Lic. HUGO SEGOVIA MÉNDEZ**, en el oficio con fecha 8 de enero del 2004, me manifiesta haber aprobado y revisado la referida tesis; por lo que con apoyo a los artículos 18, 19, 20, y 28 del vigente Reglamento de Exámenes profesionales suplico a usted ordenar la realización de los trámites tendientes a la celebración del Examen Profesional del alumno referido.

Atentamente
"POR MI RAZA PARA EL ESPIRITU"
Ciudad Universitaria, D.F., 22 de enero del 2004.

FACULTAD DE DERECHO
SEMINARIO DE DERECHO
DEL TRABAJO Y DE LA
SEGURIDAD SOCIAL
LIC. GUILLERMO HORROBAINA
Director del Seminario

NOTA DE LA SECRETARIA GENERAL: El interesado deberá iniciar para su titulación dentro de los seis meses siguientes (contados de día a día) a aquél que le sea entregado el presente oficio, en el entendido de que transcurrido dicho lapso, caducará la autorización que ahora se le concede para someterse nuevamente sino en el caso de que el trabajo recepcional conserva su actualidad y siempre que le oportuna iniciación del trámite para la celebración del examen haya sido impedido por circunstancia grave, todo lo cuál calificará la Secretaria General de la Facultad.

c.c.p.-Seminario.
c.c.p.- Alumno (a).

A la Universidad Nacional Autónoma de México,

A la Facultad de Derecho,

Al Dr. José Dávalos, con infinito agradecimiento.

DEDICATORIAS

A mi padre, con todo mi amor y gratitud, por ser el mejor guía y amigo, porque de ti he recibido las mejores enseñanzas en mi vida, que todo puede lograrse, nada es imposible. Te quiero mucho.

A mi madre, porque a pesar de cualquier adversidad, hemos aprendido a superarlo todo, porque de ti aprendí que las cosas no se obtienen por suerte, sino por la dedicación y disciplina que empeñes en lograrlas. Te quiero mucho.

A ti flaquita, con infinito amor, por toda la entereza y comprensión demostradas durante estos maravillosos seis años que hemos estado juntos, porque el compartir contigo mis sueños es hacerlos realidad.

A Daniel Alejandro, por ser el motor de mi vida, lo más importante y maravilloso que existe en mi mundo, por haber robado tu tiempo y ser mi más grande aliciente; porque cada paso que doy es pensando en tu bienestar y felicidad.

A mis hermanos con todo mi cariño. A Dafne por ser siempre un ejemplo a seguir, porque siempre viviré orgulloso de ser tu hermano y a Ulises por el aprendizaje que adquirimos juntos, porque en ti tengo depositada toda la fe de que lograrás exitosamente tus anhelos, con la promesa de estar a tu lado toda mi vida.

A Polita, por preocuparte siempre por mí, por tus consejos, desvelos y apoyo incondicional en cada momento.

A mi abue, por toda su ayuda y esmero al permanecer pendiente de mí durante todos estos años.

A Rosita y File con toda mi gratitud, por la confianza que siempre han depositado en mí al darme su invaluable apoyo.

A mis amigos: Car, Encanto, Jackie, Mara, Angélica, Iván, Octavio y Édgar porque con ellos comprendí el verdadero significado de la amistad y lealtad, porque a pesar de los años, siempre están cuando los he necesitado, por aquellos momentos inolvidables que vivimos dentro y fuera de las aulas...

Al Licenciado Sergio Flores Hernández, por concederme la oportunidad de realizar lo que más me gusta, que es ejercer esta hermosa profesión, por darme la confianza y apoyo para seguir adelante.

A Jenny, Mar, Bucio y Heraclio cuya amistad, compañerismo y apoyo incondicional fueron guía para la elaboración de este trabajo.

"Escribir es colocar en los surcos de tinta semillas de esperanza, para que de las espigas que broten se desgranen realidades".

José Dávalos

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN

I

CAPÍTULO I

EL FIDEICOMISO PÚBLICO

1.1 CONCEPTO DE FIDEICOMISO	1
1.2 NATURALEZA JURÍDICA DEL FIDEICOMISO	3
1.2.1 Como negocio jurídico	3
1.2.2 Como declaración unilateral de voluntad	10
1.2.3 Como contrato	14
1.3 LAS PARTES EN EL FIDEICOMISO	16
1.3.1 El Fideicomitente	17
1.3.1.1 Derechos	21
1.3.1.2 Obligaciones	22
1.3.2 El Fiduciario	23
1.3.2.1 Derechos	26
1.3.2.2 Obligaciones	26
1.3.3 El Fideicomisario	27
1.3.3.1 Derechos	29
1.3.3.2 Obligaciones	30
1.3.4 El Comité Técnico	30
1.4 EL FIDEICOMISO PÚBLICO	33
1.4.1 Concepto	33
1.4.2 Diferencia con el fideicomiso regulado por la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito	37
1.4.3 Naturaleza jurídica del fideicomiso público	41
1.4.4 Ubicación del fideicomiso público dentro de la administración administración pública federal	46
1.5 MARCO JURÍDICO DEL FIDEICOMISO PÚBLICO	51
1.5.1 Ley Orgánica de la Administración Pública Federal	51
1.5.2 Ley Federal de Entidades Paraestatales	53
1.5.3 Ley de Instituciones de Crédito	56
1.5.4 Ley General de Deuda Pública	58
1.5.5 Ley de Planeación	60
1.5.6 Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal	62

CAPÍTULO II

LA SITUACIÓN JURÍDICA DE LOS TRABAJADORES DE LOS FIDEICOMISOS PÚBLICOS

2.1 LA RELACIÓN LABORAL	64
2.2 EL PATRÓN O EMPLEADOR	68
2.2.1 Concepto	68
2.2.2 Obligaciones	70
2.3 EL TRABAJADOR	71
2.3.1 Concepto	71
2.3.2 Obligaciones	74
2.4 LEGISLACIÓN FEDERAL DEL TRABAJO	75
2.5 ARTÍCULO 123	78
2.6 EL TRABAJADOR Y EL PATRÓN EN EL FIDEICOMISO PÚBLICO	85
2.7 LA RELACIÓN DE TRABAJO ENTRE LOS TRABAJADORES DEL FIDEICOMISO Y LA INSTITUCIÓN FIDUCIARIA	93
2.8 FIDEICOMISOS PÚBLICOS Y ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS. DIFERENCIA EN SU RÉGIMEN LABORAL	96

CAPÍTULO III

EL PROBLEMA DE LA AUTORIDAD LABORAL COMPETENTE PARA DIRIMIR LAS CONTROVERSIAS ENTRE LOS TRABAJADORES DE LOS FIDEICOMISOS PÚBLICOS Y LAS INSTITUCIONES DE CRÉDITO

3.1 AUTORIDADES COMPETENTES PARA DIRIMIR LOS CONFLICTOS LABORALES	102
3.1.1 Junta Federal de Conciliación y Arbitraje	102
3.1.2 Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje	112
3.2 APLICACIÓN DE LA LEY REGLAMENTARIA DE LA FRACCIÓN XIII BIS DEL APARTADO "B" DEL ARTÍCULO 123 CONSTITUCIONAL	121
3.3. AUTORIDAD LABORAL COMPETENTE	125

CAPÍTULO IV

EL ARTÍCULO 82 DE LA LEY DE INSTITUCIONES DE CRÉDITO: UNA PROPUESTA DE REFORMA

4.1 TEXTO VIGENTE DEL ARTÍCULO 82 DE LA LEY DE INSTITUCIONES DE CRÉDITO	128
4.2 CRÍTICA AL ARTÍCULO 82 DE LA LEY DE INSTITUCIONES DE CRÉDITO	128
4.2.1 El patrimonio fiduciario	128
4.2.2 Incongruencia jurídica de estimar como patrón al patrimonio fiduciario	137
4.2.3 Incongruencia jurídica de considerar a un contrato como patrón	142
4.3 FINALIDAD DE LA PROPUESTA	145
4.3.1 Eliminar incertidumbres	146
4.3.2 Economía procesal	147
4.3.3 Preservación de la técnica legislativa	148
4.4 TEXTO DE LA REFORMA	152
4.5 JUSTIFICACIÓN	154
CONCLUSIONES	157
BIBLIOGRAFÍA	160

INTRODUCCIÓN

El fideicomiso público surge en México cuando el Estado 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 destinarse un patrimonio público al financiamiento de proyectos, programas y actividades que beneficien a la colectividad, a un conjunto de personas previamente determinadas o también se apoyen acciones públicas de fomento económico. El fideicomiso público en nuestro país es sin duda alguna, importante herramienta para el desarrollo económico dada su versatilidad e infinidad de posibilidades y aplicaciones, razón por la cual, se recurre a ella para conseguir diversos objetivos tanto de índole privado, como públicos.

El fideicomiso público, introducido por vez primera en la Ley General de Instituciones de Crédito de 1932 y en la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito del mismo año, puede ser constituido por disposición de la ley, decreto o autorización del Ejecutivo Federal. La constitución de este fideicomiso supone que por conducto del fideicomitente, en este caso el Gobierno Federal o cualquiera de las entidades paraestatales, se transmita a una institución fiduciaria un fondo patrimonial integrado con bienes y derechos de su propiedad, a fin de que la institución mencionada proceda a administrar o suministrar los recursos patrimoniales mencionados, en beneficio de aquellos que se hubieren designado como beneficiarios.

El presente trabajo tiene por objeto analizar el régimen laboral de los trabajadores que prestan sus servicios en los fideicomisos públicos, ya que desde la creación y promulgación de la Ley Federal del Trabajo de 1970, se establecieron desventajas para dichos trabajadores respecto a los que

laboran directamente en las áreas fiduciarias de las propias instituciones de crédito. Si el elemento humano es quien hace posible el cumplimiento de los fines del fideicomiso público, resulta entonces necesario prever con precisión, la situación legal de sus trabajadores mediante una propuesta de reforma al artículo 82 de la Ley de Instituciones de Crédito, que tenga como consecuencia un trato más equitativo con relación a los trabajadores que prestan sus servicios de manera directa en las instituciones que operan por ley como fiduciarias.

El derecho del trabajo, en este sentido, no cumple con el fin para el que fue creado, ya que los trabajadores de los fideicomisos públicos se encuentran desprotegidos al no tener un régimen laboral determinado, además de que ninguna de nuestras leyes del trabajo establece su situación jurídica, lo que ha dado lugar a una controversia de competencia entre nuestros tribunales laborales.

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 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 las resoluciones que la autoridad competente dicte afectará, en la medida que sea necesaria, los bienes materia del fideicomiso.

El artículo antes mencionado de ninguna manera resuelve el problema, ya que no señala cuáles son las condiciones laborales de los trabajadores, por lo que el presente trabajo tiene como fin determinar quién es el empleador en esta relación de trabajo, ya que es imposible jurídicamente que sea un patrimonio, además de que la ley laboral es la que debe regularla y

determinar qué autoridad tiene competencia para dirimir estos conflictos laborales.

En el capítulo primero daremos un esbozo general de la figura del fideicomiso público en México, su concepto, elementos, marco jurídico y naturaleza jurídica, con el propósito de establecer si el fideicomiso público es un contrato.

El capítulo segundo, se refiere al régimen laboral que debe corresponder a los trabajadores del fideicomiso público, mediante un análisis de la relación laboral y los elementos que participan en ella, como lo son el patrón y el trabajador, para que de esta forma pueda precisarse si los trabajadores de los fideicomisos pueden considerarse al servicio de la institución fiduciaria, así como si corresponden al apartado "A" o "B" del artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Derivado de que ninguna de nuestras leyes determina cuál es la autoridad laboral competente para dirimir los conflictos que se susciten entre los trabajadores de los fideicomisos públicos, en el capítulo tercero se producen una serie de razonamientos con la finalidad de determinar si el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje es la autoridad laboral competente para resolver estas controversias, ya que si el fideicomiso público pertenece al Sistema Bancario Mexicano, jurídicamente le corresponde a dicha autoridad conocer de las demandas interpuestas por los trabajadores que pertenecen a este sector.

Por último, en el capítulo cuarto, se propone la necesidad de reformar el artículo 82 de la Ley de Instituciones de Crédito, primero porque la mencionada ley no es de naturaleza laboral y plantea una restricción a los derechos laborales, además de que pretende considerar al patrimonio dado en fideicomiso como patrón; sin embargo, la Ley Federal del Trabajo,

dispone que la relación de trabajo se entenderá con personas físicas o morales, y el patrimonio desde ninguna perspectiva es una persona, ya que como también se analizará, el patrimonio fiduciario por sí, no puede responder al cumplimiento de las obligaciones, pues quien responde siempre es el titular de mismo, es decir, la institución fiduciaria, quien tiene personalidad jurídica propia y como tal, debe considerarse como titular de la relación laboral.

El derecho del trabajo tiene como finalidad apoyar y proteger a la clase trabajadora, que es la parte más débil en la relación laboral. Para cumplir con esa encomienda, debe propiciar seguridad jurídica a los trabajadores, estableciendo en la ley, un régimen laboral para los trabajadores de los fideicomisos públicos, eliminando así la diferencia e incertidumbre laboral de quienes trabajan para este sector de la administración pública federal.

CAPÍTULO I

EL FIDEICOMISO PÚBLICO

1.1 CONCEPTO DE FIDEICOMISO

La palabra fideicomiso proviene del latín *fideicommissum*; de *fides*, fe y *commissus*, confiado.

La Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito, en su artículo 381 estima al fideicomiso como: "En virtud del fideicomiso, el fideicomitente destina ciertos bienes a un fin lícito determinado, encomendando la realización de ese fin a una institución fiduciaria".

Asimismo se empeña en determinar, en su artículo 382 que el fideicomiso será válido aunque se constituya sin señalar fideicomisario, siempre que su fin sea lícito y determinado.

El fideicomiso, es definido por el Diccionario Jurídico Mexicano como el "contrato mediante el cual una persona física o moral transfiere la propiedad sobre parte de sus bienes a una institución fiduciaria, para que con ellos se realice un fin lícito, que la propia persona señala en el contrato respectivo".¹

Esta definición señala los elementos esenciales y la forma en que debe constar el fideicomiso, ya que menciona en primer lugar la existencia de un contrato, acuerdo de voluntades que es celebrado por una persona física o moral, además de involucrar a los sujetos que son parte del mismo, los cuales serán estudiados más adelante.

¹ INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS. Diccionario Jurídico Mexicano, 14 ed., Porrúa, México, 2000, p. 1445.

José Manuel Villagordoa Lozano, define al fideicomiso como "un negocio fiduciario por medio del cual el fideicomitente transmite la titularidad de ciertos bienes y derechos al fiduciario, quien está obligado a disponer de los bienes y a ejercer los derechos para la realización de los fines establecidos en beneficio del fideicomisario".²

Según el autor, debemos partir del principio de que el fideicomiso es una especie de negocio fiduciario, el cual consta de las dos relaciones que integran a este tipo de negocios: por una parte la relación real, con efectos *erga omnes*, válida frente a todos, que queda establecido mediante la transmisión del fideicomitente al fiduciario del patrimonio del fideicomiso, esto es, la titularidad de los bienes o de los derechos, que constituirán al fideicomiso. En este orden, el fiduciario recibe esa titularidad, destinando los bienes o los derechos a la realización de los fines del fideicomiso, pero no en su provecho, sino exclusivamente para el fin que se busca con la creación del fideicomiso, lo que constituye la relación obligatoria.

Suelen confundirse el objeto del fideicomiso con el fin del mismo, términos que no son sinónimos, ya que mientras el objeto es lo que constituya la materia del fideicomiso, el fin es el resultado que se persigue con la constitución del mismo.

En el fideicomiso se pueden afectar cualquier especie de bienes o derechos siempre y cuando los primeros se encuentren dentro del comercio y los segundos sean de carácter estrictamente personal del fideicomitente.

El concepto de titularidad lo definimos como la cualidad jurídica que determina la entidad del poder de una persona sobre un derecho o pluralidad de derechos dentro de una relación jurídica.

² VILLAGORDOA LOZANO, José Manuel. Doctrina General del Fideicomiso, 3 ed., Porrúa, México, 1998, p. 141.

En el fideicomiso, el fideicomitente puede transmitir la propiedad de un bien inmueble, o únicamente el usufructo de dicho bien, reservándose la nuda propiedad. No solamente el fideicomitente puede transmitir derechos reales, sino también cualquier especie de derechos personales, que se requieran para la realización de los fines del fideicomiso.

Consideramos que el fideicomiso es el contrato en virtud del cual una persona física o moral, llamada fideicomitente, transmite la propiedad o el usufructo de ciertos bienes o la titularidad de derechos a otra, llamada fiduciario, que disponga, vigile y preserve dicho patrimonio, para que con éste sea cumplido el fin que se pretenda con la celebración del contrato.

1.2 NATURALEZA JURÍDICA DEL FIDEICOMISO

En México, tanto la legislación como la doctrina son poco claras para determinar la naturaleza jurídica del fideicomiso, ya que no proporcionan con mucha luz cómo puede ser clasificado el fideicomiso, lo cual ha dado origen a polémicas sobre el tópico.

Así, el fideicomiso puede ser analizado desde diversos ángulos:

1.2.1 Como negocio fiduciario

Barrera Graf ha definido al negocio fiduciario como "aquel en virtud del cual una persona transmite a otra ciertos bienes o derechos, obligándose ésta, a afectarlos a la realización de una finalidad lícita determinada y como consecuencia de dicha finalidad, a retransmitir dichos bienes o derechos a favor de un tercero o revertirlos a favor del transmitente".³

³ BARRERA GRAF, Jorge. Estudios de Derecho Mercantil: "Derecho Bancario, Derecho Industrial", Porrúa, México, 1958, p. 317.

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 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".⁴

A criterio de los autores Miguel Acosta Romero y Pablo Roberto Almazán Alaníz⁵, para determinar lo que es el negocio fiduciario, es necesario interpretar lo que se entiende por negocio jurídico, que a su vez se encuentra íntimamente relacionado con los hechos o fenómenos jurídicos y su clasificación. Por lo que 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.

Para Castán, el negocio jurídico es "un acto integrado por una o por varias declaraciones de voluntad privada dirigidas a la producción de un determinado

⁴ Citado por SANTILLÁN PEÑALOZA, David en: *El Fideicomiso Público Mexicano*, Cajica, México, 1983, p. 128.

⁵ Véase ACOSTA ROMERO, Miguel y Pablo Roberto Almazán Alaníz. *Tratado Teórico Práctico de Fideicomiso*, Porrúa, México, 1997, p. 166.

efecto jurídico y a los requisitos y dentro de los límites que el propio ordenamiento establece".⁶

En este orden, cabe hacer una distinción entre hechos, actos y negocios jurídicos, para lo cual, basta con tomar en cuenta la intervención de la voluntad, presencia o ausencia de ella en dos momentos:

a) En la realización del acontecimiento en que el hecho, acto o el negocio pueden consistir; y

b) En la producción de las consecuencias jurídicas.

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".⁷

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, o sea la creación, transmisión, modificación y extinción de derechos y obligaciones".⁸

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.

Pero la doctrina francesa y gran parte de la doctrina mexicana, consideran al acto jurídico como un hecho del hombre, consistente en una

⁶ Ibidem. p.167.

⁷ GUTIÉRREZ Y GONZÁLEZ, Ernesto. Derecho de las Obligaciones, 5 ed., Porrúa, México, 1979, p. 123.

⁸ DOMÍNGUEZ MARTÍNEZ, Jorge Alfredo. Derecho Civil, 6 ed., Porrúa, México, 1998, p. 499.

manifestación de voluntad, que tiene la intención de crear, transmitir, modificar, declarar o extinguir derechos y obligaciones.

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, en nuestra legislación no está reconocida la expresión negocio fiduciario o negocio jurídico, y si lo está, no tiene delimitación precisa.

La palabra negocio en el uso común del lenguaje corriente 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 en materia federal, y el artículo 3060 fracción III y 3061 fracción VI, mencionan al negocio jurídico más bien, para referirse a un acto jurídico.

En el acto jurídico, la voluntad interviene sólo en la realización del acontecimiento (primer momento), más no en la producción de los efectos (segundo momento), no obstante lo cual éstos se producen.

En el negocio jurídico, en cambio, la voluntad interviene en los dos momentos: en la realización del acontecimiento y en la producción de las consecuencias jurídicas. El ejemplo típico es el contrato, pues voluntariamente lo realizan quienes lo celebran (primer momento) y los propios contratantes están deseando al celebrarlo la producción de las correspondientes consecuencias jurídicas (segundo momento).

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, el fiduciante o fideicomitente, en los fideicomisos públicos, 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.

De acuerdo a lo anterior, los elementos del negocio fiduciario son los siguientes:

1) Es un negocio único formado por dos relaciones distintas, la real, que tiene implícita la transmisión de un bien o de un derecho al fiduciario, y la relación de tipo obligatorio, por lo que el fiduciario se obliga a afectar los bienes o derechos a una finalidad, y retransmitirlos posteriormente.

2) Al contener dicho negocio el elemento real, existe una transmisión de la propiedad de ciertos bienes o la titularidad de ciertos derechos al fiduciario. Por las características de tal transmisión, ésta será válida *erga omnes*. Sin embargo, el derecho del fiduciario, se encuentra subordinado a la obligación asumida de destinar los bienes o derechos a una determinada finalidad.

La subordinación existe entre la relación real y la personal, dependiendo del tratamiento que le de la ley al determinar la situación jurídica de cada una de las partes. Puede ir desde una falta absoluta de protección al derecho del fiduciario, hasta el grado de que opere como una condición resolutoria y absoluta, dejando sin efecto, cualquier uso o disposición contrario a la

finalidad. Se debe guardar un justo medio entre ambas relaciones, pues si prevalece la real, será simplemente un acto traslativo, y si fuere la personal u obligatoria, la función del fiduciario desaparecerá totalmente.

El fiduciario es propietario pleno de los bienes o titular absoluto de los derechos, pero sobre todo existe la obligación de realizar los fines del negocio. Como consecuencia de la transmisión, el fiduciante no tendrá una acción de reivindicación frente a terceros adquirentes sino solo podrá ejercitar una acción por daños y perjuicios. Si no admitiéramos la transmisión como esencial al negocio, le competiría necesariamente la acción reivindicatoria.

La transmisión de los bienes o de los derechos en los negocios fiduciaros adquiere una temporalidad sujeta al cumplimiento de la finalidad propuesta o bien, que se extinga por causa de incumplimiento.

Económicamente, el fiduciante o un tercero siguen siendo beneficiarios, mas se ha sostenido, que son también propietarios, lo que presentaría una incongruencia de tipo económico-jurídico, por lo que los beneficiarios del negocio fiduciario son el fiduciante o un tercero, cuyos derechos son únicamente personales y no reales.

3) El elemento personal u obligacional en el negocio fiduciario, estriba en la obligación impuesta al fiduciario de afectar los bienes o derechos para realizar determinada finalidad de carácter lícito.

Las finalidades previstas en el negocio fiduciario son tantas y tan variadas que su clasificación se muestra imposible. Principalmente, se incluyen fines de administración de garantía o de mandato. Es común a todas ellas una obligación de hacer impuesta al adquirente. El fin, reglamentado y

valorado por las partes, deberá ser preciso y lícito, como requisito indispensable para no incurrir en un fraude de acreedores o simulación.

La relación obligatoria, dentro de la unidad del negocio fiduciario, está circunscrita y limitada objetivamente a la relación real, por darle ésta mayor claridad y alcance al negocio, ya que el incumplimiento del fiduciario no implicará alguna mengua alguna en su derecho. Existe por tanto, una situación de peligro que puede repercutir en detrimento o en perjuicio del fiduciante o de los terceros. Esta situación puede estar debidamente prevista en la ley, como sucedería en nuestro fideicomiso, merced al control que se tiene sobre las instituciones fiduciarias, únicas autorizadas para llevar a cabo la finalidad del fideicomiso.

La causa en el negocio fiduciario: los negocios típicos se caracterizan por ser aquellos relacionados a una causa específicamente admitida por el ordenamiento jurídico, en vista de las necesidades concretas de carácter económica o social.

Dentro del derecho moderno, la causa puede ser específica, como propia de cada uno de los contratos reglamentados y genérico, por se aceptada por necesidades económicas, variables exigencias políticas cambiantes, ya sean permanentes o transitorias. Los negocios atípicos pueden referirse a una causa genérica admitida por el derecho, que fundada en la libertad contractual, hará negocio lícito. De otra manera será nulo o anulable. La atipicidad será un problema de causa, de licitud de la finalidad perseguida dentro de determinado ordenamiento jurídico.

Si se ha considerado como principio que no es lícito utilizar los negocios típicos para fines diversos de los que le son propios, debemos acudir a los negocios atípicos, dándoles una reglamentación adecuada. Es perfectamente lógico regularlos al referirnos al negocio fiduciario; se puede

otorgar a una persona una determinada confianza y al mismo tiempo limitar sus facultades. La conducta del fiduciario estará siempre limitada, circunscrita y regulada, sin que por eso deje de gozar de su potestad de abuso que tiene sobre los bienes o los derechos que le hubieren sido transmitidos.

La causa *fiduciae* o finalidad, está constituida por el fin económico que las partes buscan al transmitir temporal o interinamente la propiedad de determinados bienes.

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".⁹

En 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 que el fideicomiso público debe ser considerado como un contrato.

1.2.2 Como declaración unilateral de voluntad

Hay un gran sector de la doctrina mexicana que afirma que el fideicomiso puede ser constituido por un acto unilateral de voluntad, o que es un acto unilateral de voluntad, así el Doctor Domínguez Martínez afirma: "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 lícito 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".¹⁰

⁹ BATIZA, Rodolfo. *El Fideicomiso*, "Teoría y Práctica", 5 ed., Jus, México, 1991, p. 158.

¹⁰ Citado por ACOSTA ROMERO, Miguel y Pablo Roberto Almazán Alaníz, Op. cit., p. 176.

De lo anterior, el autor 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, virtud del cual, el fideicomitente se obliga a sí mismo a realizar determinadas conductas, es decir, que el fiduciario sólo participa en la ejecución una vez que éste fue creado.

Y agrega, que el fideicomiso en general está compuesto por el negocio constitutivo, que es una declaración unilateral por la que el fideicomitente manifiesta su voluntad en el sentido de destinar ciertos bienes a la realización de un fin lícito y determinado.

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

La autora María Carreras Maldonado, al respecto menciona: "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 obligada en los términos del contrato, por que entonces habrá manifestado su voluntad en ese sentido".¹¹

¹¹ Idem.

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 tendrá ningún efecto, en otras palabras, no existiría el fideicomiso.

Por lo tanto, consideramos que el fideicomiso 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 implica la manifestación de dos o más voluntades, y su acuerdo sobre un punto de interés jurídico".¹²

La declaración unilateral de la voluntad, como fuente de las obligaciones, se encuentra regulada por los artículos 1860 a 1881 del Código Civil Federal. Las características que presenta esta figura jurídica y que se desprenden de la lectura de los numerales mencionados son las siguientes:

- Ofrecer en venta ciertos "objetos", en forma pública o mediante anuncio.
- La obligación del oferente de sostener su ofrecimiento.
- Ofrecer alguna contraprestación al que cumpla determinada condición o sea capaz de brindar cierto servicio.
- El derecho para exigir la recompensa o el pago por parte de aquel que cumpla la condición o brinde el servicio.

¹² ROJINA VILLEGAS, Rafael. Compendio de Derecho Civil, Tomo III, 14 ed., Porrúa, México, 1986, p. 54.

Es aceptable que la voluntad del "fideicomitente" dé origen a una declaración unilateral, pero ello no implica que la misma de lugar a la existencia del fideicomiso, ya que es esencial la aceptación de la fiduciaria para que asuma la responsabilidad de cumplir el fin lícito y determinado y formalice en su favor la transmisión de los bienes. Lo que se pretende es encontrar o definir la naturaleza jurídica del fideicomiso, no la naturaleza jurídica de la voluntad del "fideicomitente", que en este caso debería ser llamado oferente.

Para que el fideicomiso realmente exista desde el punto de vista lógico-jurídico, es imprescindible que concurren la voluntad del fideicomitente para destinar ciertos bienes y la voluntad de la fiduciaria para recibirlos y consentir en cumplir el fin encomendado, con la única salvedad que el fin de que se trate sea lícito y determinado.

Cualquier persona capaz tiene el derecho de declarar unilateralmente su voluntad para constituir un fideicomiso, es decir, no hay ilegalidad por no hacer contravención a ninguna ley de orden público, pero su existencia jurídica depende, invariablemente, de la aceptación del cargo por parte de la fiduciaria. El caso más palpable es el de los testamentos que incluyen una cláusula fiduciaria, los cuales siguen siendo testamentos, es decir, actos jurídicos que nacen de la declaración unilateral de la voluntad de una persona física, y no por tener inserta una cláusula por medio de la cual el testador manifiesta su voluntad de que a su muerte constituya un fideicomiso, éste tiene existencia jurídica desde el momento en que se dicta aquel, ya que de otra forma el testamento sería considerado como un fideicomiso.

También es posible que una persona legalmente capaz, manifieste o declare unilateralmente su voluntad para participar como fideicomitente en un contrato de fideicomiso. La oferta la podrá realizar mediante

publicaciones por la que convoque a los fiduciarios, su soporte administrativo y su arancel, entre los aspectos más importantes que pudiere demandar el oferente, en este caso la pretensión del oferente es exigir un servicio fiduciario de excelencia; sin embargo, también en este supuesto la voluntad de la institución fiduciaria es esencial para la existencia del fideicomiso.

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

1.2.3 Como contrato

Como ya lo mencionamos en los apartados anteriores, el fideicomiso no existe sin la voluntad fiduciaria. La oferta del fideicomitente crea una declaración unilateral de la voluntad, pero no da origen a la existencia del fideicomiso.

La operación a que se refiere el artículo 381 de la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito, presenta características propias que son esenciales para la existencia del fideicomiso y que sólo pueden generarse mediante la celebración de un contrato.

Dicha operación requiere, en primer lugar, la existencia de una persona capaz llamada fideicomitente y la existencia de una persona física o moral autorizada para realizar operaciones fiduciarias. En segundo término exige la existencia de bienes propiedad del fideicomitente para transmitir dichos bienes al fiduciario, así como la voluntad de ambos para dar y recibir, respectivamente los bienes, para destinarlos conforme a los términos y condiciones fijados por el fideicomitente.

La determinación de un fin lícito, es decir la determinación de un fin que no contravenga las disposiciones de orden público, cuyo cumplimiento se encomienda a la fiduciaria y cuya realización no depende del fideicomitente, es un elemento indispensable para la creación del fideicomiso.

Los elementos personales indispensables que intervienen en la operación fiduciaria, deben ser el fideicomitente y la fiduciaria y es absolutamente válido sostener que no existe el fideicomiso, no obstante la redacción de la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito, cuando el acto jurídico carece de alguno de ellos, que como sujetos de la relación jurídica le dan existencia al acto.

Es menester resaltar que la única fuente de las obligaciones que jurídicamente es útil para conseguir los fines que se persiguen en las operaciones fiduciarias, la encontramos en el artículo 1792 del Código Civil Federal, donde define al convenio como el acuerdo de dos o más personas para crear, transferir, modificar o extinguir obligaciones, siendo contratos en sentido estricto, los que las producen y las transfieren. Para su existencia se requiere del consentimiento y del objeto del contrato.

El artículo 390 de la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito menciona que "el fideicomisario tendrá además de los derechos que le concedan por virtud del acto constitutivo del fideicomiso el de exigir su cumplimiento a la institución fiduciaria; el de atacar la validez de los actos que ésta cometa en su perjuicio, de mala fe o en exceso de las facultades que por virtud del acto constitutivo o de la ley le correspondan, y cuando ello sea procedente, el de reivindicar los bienes que a consecuencia de estos actos hayan salido del patrimonio objeto del fideicomiso...", creando de esta forma, cierta clase de derechos y obligaciones.

La naturaleza contractual del fideicomiso, 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 Federal, que a la letra reza:

"La facultad de resolver las obligaciones se entiende implícita en las recíprocas, para el caso de que uno de los obligados no cumpliere lo 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. También podrá pedir la resolución aún después de haber optado por el cumplimiento, cuando este resultare imposible".

De anterior, podemos concluir que nuestra reglamentación positiva consagra esos derechos recíprocos, con lo cual se confirma la posición que sostenemos, reconociendo la naturaleza contractual del fideicomiso.

1.3 LAS PARTES EN EL FIDEICOMISO

Las partes que intervienen en el fideicomiso público 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.

A continuación estudiaremos brevemente las características de cada uno de ellos.

1.3.1 El Fideicomitente

El maestro Miguel Acosta Romero concibe al fideicomitente en el fideicomiso público como "...la persona que transmite la titularidad de bienes del dominio público o del dominio privado de la Federación, entidad o municipio o afecta fondos públicos, a una institución fiduciaria, para realizar un fin lícito de interés público".¹³

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."

Si hacemos un análisis del concepto anterior, podemos obtener que puedan ser fideicomitentes en primer término las personas físicas o las personas jurídicas; la ley establece como requisito indispensable que tengan "la capacidad necesaria para hacer la afectación de bienes". Con estas palabras se fija, en primer término, que es necesario que el fideicomitente tenga la capacidad de ejercicio suficiente para celebrar el contrato y en caso de que dicha capacidad se encuentre limitada, que se llenen los requisitos señalados en el derecho común o en la legislación

¹³ ACOSTA ROMERO, Miguel. Teoría General del Derecho Administrativo, 13 ed., Porrúa, México, 1997, p. 551.

especial, para poder ejercer tal derecho. En segundo término, se establece que para ser fideicomitente es necesario ser titular de los bienes o de los derechos sobre los cuales se va a realizar la afectación del fideicomiso. Este requisito es indispensable para poder realizar la transmisión de los bienes o derechos fideicomitados al fiduciario, quien será el único titular del patrimonio del fideicomiso.

Ahora bien, es importante señalar que las autoridades judiciales o administrativas también pueden ser fideicomitentes. El legislador, al poner este medio al alcance de las autoridades, les permite que puedan cumplir mejor con el cargo que se les ha conferido para la conservación, administración, liquidación, reparto o enajenación de determinados bienes. Este beneficio se pone de manifiesto al considerar que en determinadas circunstancias esas autoridades no cuentan con los medios adecuados para poder realizar directamente los fines que se les han encomendado.

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

El término "persona" ha sido definido jurídicamente por el Dr. Eduardo García Maynez como "todo ente capaz de tener derechos y obligaciones".¹⁴

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.

¹⁴ GARCÍA MAYNEZ, Eduardo. Introducción al Estudio del Derecho, 46 ed., Porrúa, México, 1993, p. 271.

- Personas morales o jurídicas colectivas, que son definidas como: "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".¹⁵

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 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.¹⁶

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 Federal, y vale la pena recordar

¹⁵ Ibidem, p. 290.

¹⁶ Véase ACOSTA ROMERO, Miguel. Teoría General..., Op. cit., p. 557.

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 cual 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.

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, que a la letra menciona: "El Ejecutivo Federal a través de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público quien será el fideicomitente único de la administración pública federal centralizada, cuidará que en los contratos queden debidamente precisados los derechos y acciones que corresponda ejercitar al fiduciario sobre los bienes fideicomitidos, las instituciones 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 obligadamente en los fideicomisos...".

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 otras dependencias del Ejecutivo Federal puedan concertarlos.

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.¹⁷

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 pueda cumplir con la finalidad del fideicomiso.

1.3.1.1 Derechos

Los derechos y facultades del fideicomitente pueden quedar especificados como sigue:

- Señalar los fines del fideicomiso.
- Requerir cuentas al fiduciario.
- Designar a los fideicomisarios y a la o las instituciones que desempeñen el cargo de fiduciario.
- Reservarse determinados derechos sobre la materia del fideicomiso.

¹⁷ Véase VILLAGORDOA LOZANO, José Manuel. Op. cit., p. 313.

- Emitir opinión cuando la coordinadora de sector proponga la modificación o extinción de los fideicomisos del Gobierno Federal.
- Formar un Comité Técnico para la asignación de fondos, dando las reglas de su funcionamiento y fijar sus facultades.
- Exigir al fiduciario cuentas de su gestión, cuando se haya reservado expresamente este derecho en el acto constitutivo o en las modificaciones del mismo.
- En caso de incumplimiento, exigir a la contraparte el cumplimiento o la rescisión del fideicomiso, con el resarcimiento correspondiente de los daños y perjuicios causados.

1.3.1.2 Obligaciones

- La principal obligación a cargo del fideicomitente consiste en transmitir al fiduciario los bienes y derechos materia del fideicomiso.
- Contratar y constituir el fideicomiso.
- Pagar los gastos que origine la constitución y el manejo de fideicomiso.
- Colaborar con el fiduciario al cumplimiento del fin, para cuando ello sea necesaria su colaboración.
- 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 sobre los bienes fideicomitados, 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, el comité técnico.
- 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.
- Debe coadyuvar con la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, para vigilar que dichos fideicomisos operen correctamente.

1.3.2 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".¹⁸

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.

El fiduciario es el administrador del patrimonio que constituye el objeto o materia del fideicomiso. Suele también llamársele ejecutor del fideicomiso, dada su naturaleza de "propietario fiduciario" de ese patrimonio, pues lo es, si bien en forma temporal y tan sólo para realizar con ese patrimonio, llamado también capital o principal, la finalidad o el propósito deseados por el fideicomitente.

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."¹⁹

Dicha definición se relaciona con lo establecido por el artículo 385 de la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito que a la letra reza: "Sólo podrán ser fiduciarias las instituciones expresamente autorizadas para ello conforme a la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito."

¹⁸ CERVANTES AHUMADA, Raúl. Títulos y Operaciones de Crédito, 8 ed., Herrero, México, 1973, p. 292.

¹⁹ ORTIZ SOLTERO, Sergio Monserrit. El Fideicomiso Mexicano. Porrúa, México, 1998, p. 53.

Por otra parte, las casas de bolsa y las instituciones de fianzas, tienen la posibilidad de actuar como fiduciaria en negocios jurídicos 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 el artículo 16 fracción XV de la Ley Federal de Instituciones de Fianzas.

También la Ley General de Instituciones y Sociedades Mutualistas de Seguros precisa en el artículo 34, fracción IV, que las Instituciones de Seguros podrán realizar entre otras operaciones, fideicomisos de administración, como fiduciarias, en que se afecten recursos relacionados con el pago de primas por los contratos de seguro que se celebren.

Otra excepción la encontramos en la Ley del Banco de México. El artículo 7, fracción XI de esta ley señala que entre los actos que podrá llevar a cabo el Banco de México, se encuentra la de actuar como fiduciario cuando por ley se le asigne esa encomienda, o bien tratándose de fideicomisos cuyos fines coadyuven al desempeño de sus funciones o de los que el propio Banco constituya para cumplir obligaciones laborales a su cargo.

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. "Ninguna disposición legal impone la forzosa correspondencia entre el carácter público de la operación y el de la institución que la lleva a cabo; sin embargo, la práctica ha sido que los fideicomisos públicos han sido normalmente encomendados a las instituciones fiduciarias públicas y los fideicomisos privados a las instituciones privadas. Tal vez, para mejor control del correcto desempeño de las funciones públicas y del apropiado control del gasto público, convendría establecer la clara precisión legal de que en los

fideicomisos constituidos con fondos públicos o bienes del Poder Público, sólo podrían fungir como fiduciarias las instituciones nacionales".²⁰

El Banco de México gracias a sus recursos, maneja diversos fideicomisos que por su volumen son los más importantes de todos los existentes en el país.

La actual banca de desarrollo también juega un papel muy importante en la constitución de fideicomisos de carácter público, dentro de las instituciones de banca de desarrollo encontramos a:

- Nacional Financiera;
- Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos;
- Banco Nacional de Crédito Rural;
- Banco Nacional de Comercio Exterior;
- Banco Nacional del Pequeño Comercio;
- Banco Nacional Pesquero y Portuario; y
- Financiera Nacional Azucarera.

De entre todos los bancos de desarrollo, destaca la actividad de Nacional Financiera, Sociedad Nacional de Crédito, la cual ha manejado desde su fundación, el 30 de junio de 1934, aproximadamente 400 fideicomisos.

Cabe destacar que en estos fideicomisos, el fiduciario ha tenido que contratar a personal para poder desarrollar los fines que a cada fideicomiso se le han asignado. Esta situación ha provocado diversos problemas respecto de dichos trabajadores, referentes a si son trabajadores del sector público y por lo tanto amparados por el apartado "B" del artículo 123 constitucional o bien, si son trabajadores que deben ser considerados en el apartado "A" del citado ordenamiento, objeto de estudio en el presente trabajo y del que abundaremos más adelante.

²⁰ VILLAGORDOA LOZANO, José Manuel. Op. cit., p. 321.

1.3.2.1 Derechos

- Tendrá las facultades "que señale el acto constitutivo y que pueden ser para realizar actos de dominio, para enajenar, permutar, transferir propiedad, administrar u obtener créditos y gravar, en su caso, arrendar y realizar operaciones y mejoras",²¹
- Disponer de lo necesario para la conservación del patrimonio.
- Tendrá facultades para cobrar honorarios.
- Adquirir el dominio de los bienes sobre los que se constituye el fideicomiso, llegando a ser titular de un derecho de dominio con más o menos limitaciones, según se haya fijado en el acta constitutiva.
- Actuar en los juicios relativos al fideicomiso y otorgar en ellos, mandatos para pleitos y cobranzas.
- Tiene facultades para erogar gastos inherentes al fideicomiso.

1.3.2.2 Obligaciones

- Ajustarse a los términos del contrato constitutivo para cumplir la finalidad.
- Ejecutar los fines del fideicomiso.
- Pagar al o a los fideicomisarios los beneficios del fideicomiso.
- Abstenerse de hacer mal uso de los derechos y bienes transmitidos.
- No excederse en el ejercicio de las facultades que se le confieren.
- Vigilar que se cumplan con los fines del fideicomiso.
- Preservar el patrimonio del fideicomiso.
- Llevar la contabilidad.
- Cumplir con las obligaciones fiscales derivadas del fideicomiso.
- Realizar sus actividades a través de un delegado fiduciario, únicamente podrán delegarse aquellas funciones que se consideren secundarias, que no impliquen facultades de mando, decisiones, o actos discrecionales.²²

²¹ ACOSTA ROMERO, Miguel. *Teoría General...*, Op. cit., p. 552.

²² Circular número 457 de la Comisión Nacional Bancaria de Seguros, 16 de noviembre de 1966.

- Guardar el secreto fiduciario
- Actuar en los juicios relativos al fideicomiso.
- Presentar y rendir cuentas.
- Invertir los fondos en valores aprobados por la Comisión Nacional Bancaria y de Valores.
- Asumir la obligación de conservar los bienes y derechos recibidos en su integridad material.

Es decir, tendrá todas las facultades necesarias para que pueda realizar el fin del fideicomiso y que se encuentren 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.

1.3.3 El Fideicomisario

"El fideicomisario es la persona que recibe el beneficio (no siempre existe) del fideicomiso, o la que recibe los remanentes una vez cumplida la finalidad."²³

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 calidad; 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".²⁴

De lo anterior, se puede comentar que el fideicomisario no es elemento indispensable para la constitución del fideicomiso, ya que la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito lo tiene previsto en su artículo 382: "El

²³ ACOSTA ROMERO, Miguel. *Teoría General...*, Op. cit., p. 551.

²⁴ ORTIZ SOLTERO, Sergio Monserrit. Op. cit., p. 70.

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 General de Títulos y Operaciones de Crédito, establece que: “Pueden ser fideicomisarios las personas físicas o jurídicas que tengan la capacidad necesaria para recibir el provecho que el fideicomiso implica”.

De acuerdo con el párrafo cuarto del precepto legal antes invocado, señala que será nulo el fideicomiso que se constituya a favor del fiduciario, sin embargo, por decreto publicado el 24 de mayo de 1996 en el Diario Oficial de la Federación se modificó este párrafo para quedar redactado de la siguiente manera:

“...Es nulo el fideicomiso que se constituye a favor del fiduciario, salvo lo dispuesto en el párrafo siguiente y en las demás disposiciones legales aplicables.

La institución fiduciaria podrá ser fideicomisaria en los fideicomisos en los que, al constituirse, se transmita la propiedad de los bienes fideicomitados y que tengan por fin servir como instrumento de pago de obligaciones incumplidas, en el caso de créditos otorgados por la propia institución para la realización de actividades empresariales. En este supuesto, las partes deberán designar de común acuerdo a una institución fiduciaria sustituta para el caso que surgiera un conflicto de intereses entre las mismas”.

El artículo 30 de la Ley de Instituciones de Crédito define como banca de desarrollo a las 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 correspondientes leyes orgánicas y de esta ley,

Así tenemos que la Ley Orgánica de Nacional Financiera, en su artículo 11 establece que en los fideicomisos que celebre la sociedad, ésta podrá actuar en el mismo negocio como fiduciaria y como fideicomisaria y realizar operaciones con la propia sociedad en el cumplimiento de fideicomisos.

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, "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".²⁵

1.3.3.1 Derechos

- Tiene derecho a recibir los rendimientos, o los remanentes, que queden a la extinción del fideicomiso, salvo pacto en contrario.
- Derecho a exigir rendición de cuentas.
- Tiene derecho a recibir aviso de las operaciones de inversión, adquisición y sustitución de los bienes fideicomitidos; de la percepción de rentas, frutos o productos de liquidación y los pagos que se hagan con cargo al patrimonio fideicomitado.
- Exigir la responsabilidad civil al fiduciario, causada por la violación del secreto propio del fideicomiso, salvo que la revelación se haga a la autoridad en juicio en que el fideicomitente o fideicomisario sean partes.
- Exigir la responsabilidad en general a la institución fiduciaria.
- Pedir la remoción de la institución fiduciaria.
- Atacar la validez de los actos que la institución fiduciaria cometa en su perjuicio, de mala fe.

²⁵ BURGOA ORIHUELA, Ignacio. Derecho Constitucional Mexicano, 8 ed., Porrúa, México, 1991, p. 242.

- Reivindicar los bienes que a consecuencia de los actos excesivos o de mala fe de la fiduciaria, hayan salido del patrimonio del fideicomiso.
- Elegir a la institución fiduciaria cuando ésta renunciare, fuere removida o si no hubiese sido designada.
- Dar su consentimiento para reformar el acto constitutivo, cuando se trate de formar un comité técnico.
- Derecho a modificar el fideicomiso, si es irrevocable por parte del fideicomitente.
- Facultad para transferir sus derechos de fideicomisario.
- Derecho a revocar, y dar por terminado anticipadamente el fideicomiso, si así se prevé en el acto constitutivo.

1.3.3.2 Obligaciones

- Está obligado a realizar la contraprestación convenida en el mismo acto constitutivo.
- Obligación de pagar los impuestos, derechos y multas que se causen con la ejecución del fideicomiso.
- Obligación de pagar los gastos que se causen en la ejecución y extinción del fideicomiso.
- Obligación de pagar los honorarios fiduciarios.

1.3.4 El Comité Técnico

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.

Miguel Acosta Romero y Pablo Roberto Almazán Alaníz, definen al comité técnico como: "un cuerpo colegiado designado en el acto constitutivo del fideicomiso, por el fideicomitente, y en el cual existen representantes del fideicomitente, del fiduciario y en su caso, de los fideicomisarios. Sus facultades se fijan en el propio acto constitutivo y, en la práctica, es un órgano auxiliar de administración del fideicomiso".²⁶

El último párrafo del artículo 80 de la Ley de Instituciones de Crédito, establece que:

"Artículo 80.- 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 o acuerdos de este comité, estará libre de toda responsabilidad".

De la lectura del artículo en estudio se desprende que el legislador, en forma amplia, prevé la creación del comité, permitiendo que sus reglas de funcionamiento y facultades, sean otorgadas por el fideicomitente en el acto constitutivo.

La creación del comité técnico depende de la voluntad del fideicomitente, quien designa un determinado número de personas, generalmente físicas, con determinadas cualidades técnicas o profesionales. Precisamente por su utilidad y trascendencia, es recomendable evitar la creación de este tipo de organismos cuando no justifiquen su existencia.

En la práctica, el cargo de integrante del comité técnico es generalmente honorífico en tanto que su desempeño no les da derecho a recibir ningún honorario o emolumento; aunque no hay ningún impedimento legal para

²⁶ ACOSTA ROMERO, Miguel y Pablo Roberto Almazán Alaníz, Tratado..., Op. cit., p. 148.

hacerlo, particularmente cuando se trata de fideicomisos donde existen múltiples derechos fideicomisarios.

De lo anterior, pueden desprenderse las siguientes características del comité técnico:

- Puede funcionar en vida o a la muerte del fideicomitente.
- El fideicomitente puede ser parte del comité técnico.
- La fiduciaria puede ser parte del comité técnico.
- Es procedente designar miembros suplentes para el caso de ausencias temporales o definitivas de los miembros propietarios.
- Los integrantes del comité técnico pueden o no recibir los beneficios del fideicomiso.
- Puede ser reservado el voto de calidad de uno de sus miembros, generalmente del presidente, que lo ejercerá en caso de empate.
- Todos sus miembros tienen voz y voto.
- Es creado para extender la voluntad del fideicomitente, unificar decisiones y conciliar intereses cuando existen varios fideicomitentes o varios derechos fideicomisarios.

La fiduciaria debe estar atenta en todo momento a las facultades del comité, ya que al ser ilimitadas sus facultades, por estar sujetas a la voluntad del fideicomitente, y no obstante que cuando actúe en acatamiento a los acuerdos o dictámenes que éste emita, esté libre de responsabilidad, podría suceder que esas facultades, o su integración y su funcionamiento, fuesen contrapuestos u obstaculizarán la función fiduciaria.

La fiduciaria debe vigilar lo siguiente: las decisiones que tome el comité; conocer personalmente a sus integrantes; evitar aceptar facultades del comité que dificulten o imposibiliten el cumplimiento de los fines; que se encuentre reunido el número de integrantes requerido para formar *quórum*

y que sus decisiones se tomen por mayoría de votos; que se reúna con la periodicidad pactada; que sus funciones obedezcan a una exigencia del contrato de fideicomiso; que ejerza ampliamente, sin exceso, las facultades que el fideicomitente le conceda en el acto constitutivo o en sus modificaciones.

1.4 EL FIDEICOMISO PÚBLICO

1.4.1 Concepto

El fideicomiso público en México surge de la simbiosis que 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 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 intervienen en él.

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

Así, para el autor J. Francisco Lozano Hernández Wilfredo, el fideicomiso público " es un ente paraestatal que posee personalidad jurídica propia y cuyo patrimonio está 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".²⁷

De la definición anterior, se puede comentar que el fideicomiso público no tiene personalidad jurídica, si es que atendemos a lo que establece la ley, porque el legislador otorga dicha personalidad en forma expresa y en ningún caso, la ha concedido en artículo alguno.

Por otra parte, el maestro Miguel Acosta Romero, define al fideicomiso 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, transmite la titularidad de bienes de dominio público (previo decreto de desincorporación), o del dominio privado de la Federación, entidad o municipios o afecta fondos públicos, a una institución fiduciaria, para realizar un fin lícito, de interés público".²⁸

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 señala quiénes pueden realizar un fideicomiso, quién lo administra, aunque no precisa la institución encargada para ello.

Para Arturo Castañeda Niebla el fideicomiso es "la entidad, unidad económica u organismo especial que, sin gozar de personalidad jurídica propia, constituye una

²⁷ Citado por SERRA ROJAS, Andrés, Derecho Administrativo, "Primer Curso", 20 ed., Porrúa, México, 1999, p. 870.

²⁸ ACOSTA ROMERO, Miguel. Teoría General..., Op. cit., p. 555.

nueva estructura administrativa en virtud de la cual, el Estado, 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 privados e incluso, sectores sociales, sujetándose a las modalidades contenidas en el acto constitutivo y las disposiciones aplicables en esta materia".²⁹

Esta definición aporta, a nuestro juicio, un elemento más importante, al señalar que la institución autorizada para realizar las operaciones fiduciarias es una institución nacional de crédito.

De acuerdo a la ley y conforme al artículo 3º 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.

Por otra parte, el artículo 47 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal define a los fideicomisos 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".

Debe hacerse notar que este artículo en su redacción original habla de la Secretaría de Programación y Presupuesto como fideicomitente único y fue reformado con motivo de la desaparición de dicha Secretaría, pasando la facultad a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público a partir del 25 de

²⁹ Citado por VILLAGORDOA LOZANO, José Manuel. Op. cit., p. 313.

febrero de 1992. Cabe agregar que en nuestro concepto, la redacción es defectuosa porque el que es fideicomitente es el Gobierno Federal, representante del Estado Mexicano y no la administración pública centralizada, misma que no tiene personalidad jurídica propia.

Asimismo, el artículo 40 de la Ley Federal de Entidades Paraestatales complementa esta definición: "Los fideicomisos 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".

Estos conceptos, hablan de fideicomisos públicos constituidos de manera análoga 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 de 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 consideren entidades, esto es, que no se organicen de manera análoga a los organismos descentralizados y a las empresas de participación estatal.³⁰

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

³⁰ Diario Oficial de la Federación, Tomo DLX, No. 3, Segunda Sección, Secretaría de Gobernación, 4 de mayo de 2000, p. 69.

De lo anterior, podemos concluir diciendo que el fideicomiso público es una entidad contrato de la administración pública, que no tiene personalidad jurídica propia, en virtud de la 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, 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. Puede ser constituido por disposición de la ley, por decreto o por autorización del Ejecutivo Federal.

1.4.2 Diferencia con el fideicomiso regulado por la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito

Si bien es cierto que en ambos casos el fideicomiso es un contrato, también lo es que entre ambos existen divergencias de forma y fondo, ya que mientras en el primer contrato basta con que se otorgue por escrito, tratándose de transmisión de bienes inmuebles, es menester que conste es escritura pública; en el fideicomiso público se precisa que previa la celebración del contrato, se publique en el Diario Oficial el decreto o acuerdo respectivo, que deberá ser refrendado en todos los casos por el titular de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público atento a lo que disponen los artículos 13 y 47 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. Por lo que respecta a las partes en el fideicomiso reglamentado por la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito, el fideicomitente es siempre una persona física o moral de carácter privado pero será una entidad de la administración pública federal o el propio Estado cuando se refiere a la creación de los fideicomisos de interés

público, los que se encuentran regulados por el artículo 47 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

En el fideicomiso público será siempre fideicomitente los Estados Unidos Mexicanos o alguna entidad de la administración pública federal paraestatal, que tenga por objeto auxiliar al Ejecutivo Federal en las atribuciones del Estado para impulsar las áreas prioritarias del desarrollo, además de que cuenten con una estructura orgánica análoga a otras entidades.

En el fideicomiso mercantil, es decir, el fideicomiso reglamentado en la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito puede o no existir como elemento personal comité técnico o de distribución de fondos, mientras que en los fideicomisos públicos es requisito y condición *sine qua non* que existan, además de contar con directores generales de los fideicomisos que a su vez tienen el carácter de delegados especiales.

Por lo que respecta al fiduciario, el fideicomiso mercantil lo desempeña la denominada banca múltiple, mientras que en el fideicomiso público el fiduciario es una institución de banca de desarrollo.

En lo que respecta al fideicomisario, en el fideicomiso mercantil es una o más personas físicas o morales determinadas, o bien, la beneficencia pública, haciéndose constar expresamente en el contrato de fideicomiso respectivo; mientras que el fideicomiso público siempre tendrá como finalidad satisfacer el interés general.

En cuanto al objeto del fideicomiso, en el que denominamos mercantil pueden serlo cualquiera que conforme al orden jurídico se estime como lícito y posible, pero en el público además de estos supuestos el objeto debe ser auxiliar al Ejecutivo Federal, mediante la realización de

actividades prioritarias que sirvan de instrumento de política económica, para realizar alternativas que fortalezcan un desarrollo equilibrado del país, englobados dentro del programa de rectoría económica del Estado y acordes con el plan nacional de desarrollo; en otras palabras, el fideicomiso público debe tender acciones que procuren el bienestar en diversos renglones, que se estimen prioritarios para determinados sectores de la población y son éstos los que se han denominado fondo de fomento económico, en los que se crean estructuralmente empresas para el desarrollo micro y macro económico del país, con la característica de realizar su objeto a través de créditos como si fuesen bancos de segundo piso, utilizando a la banca múltiple como intermediario entre el fideicomiso público y los fideicomisarios.

En cuanto al patrimonio fideicomitado, en el fideicomiso mercantil, los bienes o derechos son de carácter privado y su titularidad originaria corresponde al fideicomitente; mientras que en el fideicomiso público el patrimonio fideicomitado lo constituyen fondos de carácter público o bienes del dominio privado o público de la Federación, conforme a la Ley General de Bienes Nacionales, siendo menester en el último caso la desincorporación previa.

En cuanto a la duración en el fideicomiso mercantil es de 30 años, con excepción de aquellos cuya finalidad sea el mantenimiento de museos de carácter científico o artístico y que no persiguen lucro; mientras que en el fideicomiso público la duración es generalmente indefinida.

En cuanto a la inscripción en el fideicomiso mercantil sólo es requisito indispensable hacerlo en el Registro Público de la Propiedad y del Comercio cuando exista transmisión de inmuebles el fideicomiso, mientras que en el fideicomiso público, además de la inscripción en el registro citado, cuando existe transmisión de inmuebles, se requiere además de la

inscripción en el Registro de Administración Pública Federal Paraestatal, dependiendo del titular de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

En el fideicomiso mercantil no se crean órganos de gobierno, ni mucho menos se designa comisionarios, mientras que en los fideicomisos públicos es necesario un órgano de gobierno, que en este caso viene a ser el comité técnico y es necesario que el titular de la Secretaría de la Función Pública designe o los comisarios públicos que estime convenientes.

El motivo de la constitución de los fideicomisos mercantiles deviene de un interés privado y excepcionalmente general, cuando se trata de fideicomisos de interés público, en tanto que en los fideicomisos públicos el móvil de su constitución obedece a razones de interés general o público.

Los ordenamientos administrativos son los que permiten a la administración pública federal centralizada crear, incrementar, modificar o extinguir fideicomisos, esto con base en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y en la Ley Federal de Entidades Paraestatales en lo que se refiere a su estructura y funcionamiento, aún cuando los principios que rigen al contrato de fideicomiso estén regulados en primer término en la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito y en la Ley de Instituciones de Crédito.

El titular de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público conforme al artículo 41 de la Ley Federal de Entidades Paraestatales, será el fideicomitente único de la administración pública federal centralizada, quien cuidará que en los contratos respectivos estén debidamente precisados los derechos y acciones que corresponda ejercitar al fiduciario, sobre los bienes fideicomitados, las limitaciones que establezca o que se deriven de derechos de terceros, así como los derechos que el Estado se reserve y las

facultades que fijen en su caso, el comité técnico, el cual deberá existir obligatoriamente.

Conforme al artículo 3º fracción III, de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, los fideicomisos públicos forman parte de la administración pública federal paraestatal, como auxiliar del Poder Ejecutivo de la Unión.

Finalmente, en los contratos constitutivos de fideicomiso público, la administración pública federal centralizada se reserva el derecho de revocarlos, sin perjuicio de los derechos que correspondan a los fideicomisarios o terceros, exceptuando a aquellos que conforme a los propios fines o por mandato de la ley no sea posible tal excepción.

1.4.3 Naturaleza jurídica del fideicomiso público

Según nuestro criterio sobre la naturaleza jurídica el fideicomiso público, es que debe ser considerado como un contrato, debido a que todos los fideicomisos del Gobierno Federal son establecidos mediante contrato, no obstante que su creación se ordena, bien sea por acuerdos presidenciales, por leyes, decretos, en cuyos casos son actos unilaterales de gobierno, que por sí mismos no crean fideicomisos.

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".³¹

³¹ BATIZA, Rodolfo. Op. cit., p. 158.

El decreto por el que se establecen bases para la constitución incremento, modificación, organización, funcionamiento y extinción de los fideicomisos públicos establecidos por el Gobierno Federal, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 27 de febrero de 1979, habló en su articulado, de que el fideicomiso es un contrato y aquí no puede decir la doctrina que se trató de disposiciones relativas a otras cuestiones y que incidentalmente se define el fideicomiso, pues todo el decreto que mencionamos se refiere a la materia de fideicomiso del Gobierno Federal.

En el párrafo tercero considerativo dice textualmente:

"Que los citados ordenamientos establecen que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público actuará como fideicomitente único de la Administración pública Centralizada, siendo, en consecuencia, la dependencia del Ejecutivo Federal encargada de otorgar los contratos de fideicomiso, que constituya el Gobierno Federal, y de fijar en los mismos los términos a que debe someterse la encomienda fiduciaria conforme a las instrucciones del propio Ejecutivo emitidas por conducto de la Secretaría de Programación y Presupuesto (actualmente la Secretaría de Hacienda y Crédito Público)".

Asimismo, diversos artículos del mencionado decreto, en forma reiterada, hablan de que el fideicomiso es un contrato y lo consideran como tal.

Los artículos referidos, son los siguientes:

"Artículo 2.- De acuerdo con la autorización que de el Ejecutivo Federal, por conducto de la Secretaría e Programación y Presupuesto, en la que se establecerán los objetivos y características generales de los fideicomisos, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público será la dependencia encargada de *constituir y contratar* los fideicomisos del Gobierno Federal".

En los contratos respectivos o en sus modificaciones, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público deberá precisar los fines del fideicomiso, así como sus condiciones y términos, siguiendo las instrucciones del Ejecutivo Federal dictadas a través de la Secretaría de Programación y Presupuesto (Secretaría de Hacienda y Crédito Público).

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 fideicomitados, 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, el comité técnico.

"Artículo 6.- La Secretaría de Hacienda y Crédito Público en los contratos de fideicomiso deberá precisar, en los casos en que las instituciones fiduciarias se vean en la necesidad de otorgar mandatos para auxiliarse en el cumplimiento de las funciones secundarias ligadas a la encomienda fiduciaria, las facultades que se tramitan, cuidando que las mismas no incluyan poderes que impliquen la expresión de la voluntad de mandato o decisión. De igual manera se pactará que en ningún poder se otorgarán facultades a los mandatarios para sustituir los poderes que se les confieran, salvo que se trate de mandatos para pleitos y cobranzas".

"Artículo 9.- En los contratos de fideicomiso se deberán precisar las facultades que el fideicomitente fije al Comité Técnico, conforme a las instrucciones del Ejecutivo Federal, si las hubiere, indicando cuáles asuntos requieren la aprobación del mismo, para el ejercicio de acciones y derechos que corresponden al fiduciario, entendiéndose que las facultades del citado cuerpo colegiado constituyen limitaciones para la institución fiduciaria".

"Artículo 14.- En los contratos constitutivos de fideicomiso del Gobierno Federal, se deberá reservar al propio Gobierno 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".

"Artículo 16.- La Secretaría de Hacienda y Crédito Público, cuando actúe como fideicomitente único del Gobierno Federal, enviará a la Secretaría de Programación y Presupuesto los contratos de fideicomiso de los que resulten derechos y obligaciones para el Gobierno Federal, así como las modificaciones de éstos y sin perjuicio de los registros que debe llevar la propia Secretaría de Hacienda y Crédito Público, deberá inscribir los fideicomisos del Gobierno Federal en el registro que al efecto lleve la Secretaría de Programación y Presupuesto (Secretaría de Hacienda y Crédito Público)".

Toda esta secuela de disposiciones legales que reconocen y determinan que el fideicomiso es un contrato, culminan con la Ley Federal de Entidades Paraestatales que en el capítulo relativo a fideicomisos públicos, en sus artículos 41, 44 y 45 los define como contratos, es más, el artículo 45 textualmente dice: "En los contratos constitutivos de fideicomisos de la administración pública federal centralizada, se deberá reservar al Gobierno Federal la facultad expresa de revocarlos, sin perjuicio de los derechos que correspondan a los fideicomisarios, o a terceros, salvo que se trate de fideicomisos construidos por mandato de la ley o que la naturaleza de sus fines no lo permita".

Todo el conjunto de razonamientos y disposiciones legales que se han expuesto y comentado en este apartado, llevan a la conclusión clara de que el fideicomiso público en México, es un contrato.

Si ese contrato es bilateral o plurilateral, si además tiene la característica de que es una operación de crédito o un contrato bancario, son cuestiones que de ninguna manera afectan su naturaleza.

El contrato de fideicomiso no es un contrato tipo, ni uniforme, ni tampoco inmutable, es por ello que da origen a que la doctrina con frecuencia

divague al tratar de precisarlo, puesto que es tan amplio y puede abarcar tantas posibilidades que además, entraña una serie de actos de administración, de dominio, de pleitos, de cobranzas que debe desempeñar el fiduciario, pues no siempre el contrato de fideicomiso es simple, sino que a veces su complejidad es mucha por la característica de su gran flexibilidad, por ello, hay que entenderlo como uno de los pocos contratos que todavía se redactan y se discuten entre las partes y cuya gama de posibilidades para establecer derechos y obligaciones es enorme.

El fideicomiso, es un instrumento legal mediante el cual una persona física o moral transfiere la propiedad sobre parte de sus bienes a la institución fiduciaria, para que con ellos se realice un fin lícito, que la propia persona fideicomitente señala en el contrato respectivo.

De esta manera, el fideicomiso es útil institucionalmente a las personas, a las empresas, a las entidades públicas de toda índole, y se adapta precisamente a esas necesidades.

Consideramos, entonces, que el fideicomiso puede encuadrarse como un acto jurídico, ya que es la expresión de voluntad de dos o más personas para crear, transmitir, reconocer, declarar, modificar o extinguir, derechos y obligaciones.

Para calificar al fideicomiso público como contrato se considera que es una relación jurídica entre dos o más personas, puesto que siempre debe haber un fideicomitente y una institución fiduciaria; esa relación establece derechos y obligaciones entre dos partes y, por lo tanto, no puede concebirse como una manifestación unilateral de voluntad.

1.4.4 Ubicación del fideicomiso público dentro de la administración pública federal

El artículo 90 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917, respecto a la administración pública federal originalmente decía: "Para el despacho de los negocios de orden administrativo de la Federación, habrá el número de secretaríos que establezca el Congreso por una ley, la que distribuirá los negocios que han de estar a cargo de cada Secretaría".

El texto actual del artículo 90 citado establece que:

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

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

La ley a que se refiere el artículo 90 citado es la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, que abrogó a la Ley Orgánica de las Secretarías y Departamentos de Estado del 23 de diciembre de 1958.

Tres son las formas de la organización administrativa federal: *la centralización, la desconcentración*, que es una variante de la anterior y *la administración pública paraestatal*, que en México, tiene como parte a *la descentralización* y *otras*. Estas formas de organización de la administración pública se presentan en la Federación, en los Estados miembros de la misma y en el Municipio. Debe hacerse hincapié en que la administración pública federal se realiza también a través de las empresas y organismos a que se refieren las fracciones II y III del artículo 3º de la Ley Orgánica de la

Administración Pública Federal en vigor, independientemente de que los organismos a que se refieren las mismas han disminuido notoriamente y muchos, inclusive, han desaparecido.

La **administración pública centralizada**, según Miguel Galindo Camacho, consiste "en la relación que existe entre el órgano superior jerárquico y los inferiores, cuyo deber de obediencia a un mandato legítimo del primero es inexcusable"³². En el caso de la administración pública federal, el Presidente de los Estados Unidos Mexicanos es titular y responsable único de la misma.

La administración pública federal centralizada la lleva a cabo el Presidente de la República, el Procurador General de la República, con las siguientes Secretarías de Estado y dependencias, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 26 de la ley en comento:

- Secretaría de Gobernación
- Secretaría de Relaciones Exteriores
- Secretaría de la Defensa Nacional
- Secretaría de Marina
- Secretaría de Seguridad Pública
- Secretaría de Hacienda y Crédito Público
- Secretaría de Desarrollo Social
- Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales
- Secretaría de Energía
- Secretaría de Economía
- Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación
- Secretaría de Comunicaciones y Transportes

³² GALINDO CAMACHO, Miguel. Teoría de la Administración Pública, Porrúa, México, 2000, p. 204.

- Secretaría de la Función Pública (antes Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo)
- Secretaría de Educación Pública
- Secretaría de Salud
- Secretaría del Trabajo y Previsión Social
- Secretaría de la Reforma Agraria
- Secretaría de Turismo
- Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal

Se aclara que la administración pública del Distrito Federal deja de ser parte de la administración pública federal, para convertirse a partir del 4 de diciembre de 1997 en la administración pública del Distrito Federal.

La forma de organización de la **administración pública federal desconcentrada** es propiamente una variante exitosa de la centralización, ya que los órganos que llevan a cabo todas las actividades y actos administrativos, lo hacen en representación del órgano central que los creó, y nunca en virtud de facultades propias, ya que carecen de ellas; sin embargo, se le ha considerado como una forma intermedia entre la centralización y la descentralización, pero nunca debe de confundirse con ésta, a pesar de que semánticamente puede existir confusión, pero desde el punto de vista jurídico, político y administrativo son formas de organización administrativa totalmente diferentes.

La **administración pública federal paraestatal** se lleva a cabo de conformidad con el artículo 90 constitucional citado y lo previsto por el artículo 3º de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal en la realización de la Administración Pública Federal, las siguientes instituciones paraestatales:

I. Organismos descentralizados

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

III. Fideicomisos

La **descentralización**, que está señalada en el tercer párrafo del artículo 1º de la Ley citada, es la tercera forma de la organización de la Administración Pública Federal, que al lado de los demás organismos que menciona forman la administración pública paraestatal. Los tratadistas de la materia hablan de descentralización y no de administración paraestatal, sin embargo, por determinación de los preceptos legales mencionados se debe aclarar, cómo está precisado en ellos, que la descentralización es una parte muy importante de la administración paraestatal, sin embargo, ésta ha disminuido en México, ya que muchos organismos descentralizados han pasado a manos de los particulares.

Por lo que se refiere a las instituciones nacionales de crédito y demás, debe tomarse en consideración que al pasar la banca a manos de los particulares e inclusive, con la intervención de capitales extranjeros, todas estas instituciones que formaban parte indiscutible de la administración pública paraestatal, a la fecha solamente algunas de ellas conservan tales características.

La empresa de participación estatal, está considerada en la primera parte de la fracción II del artículo 3º de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y cabe señalar que reciben este nombre, en virtud de que el Estado o cualquiera de sus entidades paraestatales participan en la formación del capital de dicha empresa, que puede ser de participación mayoritaria cuando el Estado es propietario de más de 51% de las acciones o de participación minoritaria cuando es menor del 49% del capital. En el primer caso, el Estado tiene interés económico en la empresa, en el

segundo le interesa fundamentalmente por razones de interés social. En las empresas de participación mayoritaria, el Estado maneja y administra.

Respecto a las empresas de participación mayoritaria, el artículo 46 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, establece:

"Artículo 46.- Son empresas de participación estatal mayoritaria las siguientes:

I. Las sociedades nacionales de crédito constituidas en los términos de su legislación específica.

II. Las sociedades de cualquier otra naturaleza incluyendo las organizaciones auxiliares nacionales de crédito; así como las instituciones nacionales de seguros y fianzas en que se satisfagan alguno o varios de los siguientes requisitos:

a) Que el Gobierno Federal o una o más entidades paraestatales, conjunta o separadamente, aporten o sean propietarias del más de 50% del capital social;

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

c) Que al Gobierno Federal corresponda la facultad de nombrar a la mayoría de los miembros del órgano de gobierno o su equivalente, o bien designar al presidente o director general, o cuando tenga facultades para vetar los acuerdos del propio órgano de gobierno.

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

Es importante señalar que corresponde a la Ley Federal de las Entidades Paraestatales la organización, funcionamiento y control de las entidades

paraestatales de la Administración Pública Federal, y como consecuencia de la empresa pública.

La ley en cita, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 14 de mayo de 1986, abrogó la Ley para el Control por parte del Gobierno Federal de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 31 de diciembre de 1970.

En resumen y de conformidad con el artículo 1º de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, ésta se divide de la siguiente manera:



1.5 MARCO JURÍDICO DEL FIDEICOMISO PÚBLICO

1.5.1 Ley Orgánica de la Administración Pública Federal

Este ordenamiento legal regula al fideicomiso público como una entidad paraestatal de la administración pública, indicando además que es un

auxiliar del Poder Ejecutivo de la Unión, atento a lo que disponen los artículos 1º párrafo tercero y 3º fracción III de la referida ley.

En esta ley, en su artículo 47 indica que los fideicomisos públicos son aquellos que el Gobierno Federal o alguna de las demás entidades paraestatales constituyen con el propósito de auxiliar al Ejecutivo Federal en las atribuciones del Estado.

Asimismo el precepto legal invocado, indica que en los fideicomisos públicos, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público fungirá como fideicomitente único de la administración pública centralizada.

Conforme a los artículos 48 y 49 del referido ordenamiento legal, al formar parte los fideicomisos públicos de las entidades de la administración pública federal paraestatal, a fin de que pueda llevarse a cabo la intervención correspondiente del Ejecutivo Federal, el Presidente de la República los agrupará por sectores definidos, considerando el objeto de cada uno de ellos en relación con la esfera de competencia que le es atribuido a las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos, los que fungirán como coordinadores del sector respectivo, en los términos de programación y presupuestación, conocimiento operativo, evaluación de resultados y participación en los órganos de gobierno.

Finalmente el artículo 50 de la multicitada ley, señala que sin perjuicio de las atribuciones que competen a las coordinadoras de sector, deberán intervenir los titulares de las Secretarías de Hacienda y Crédito y Público y de la Contraloría General de la Federación (sic), en los fideicomisos públicos, en materia de gasto, financiamiento, control y evaluación, para fines de congruencia global con el sistema nacional de planeación.

1.5.2 Ley Federal de Entidades Paraestatales

Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 14 de mayo de 1986, esta ley es reglamentaria en lo conducente, del artículo 90 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y tiene por objeto la organización, funcionamiento y control de las entidades paraestatales de la administración pública federal, distinguiendo dentro de los fideicomisos públicos a los denominados de fomento, los cuales estarán sujetos por la legislación específica del sistema financiero en cuanto a su constitución, organización, funcionamiento, control y evaluación.

Conforme al artículo 9º del citado ordenamiento, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, contará con miembros en los órganos de gobierno y en los comités técnicos de las entidades paraestatales, los que deberán de resolver de acuerdo a su esfera de competencia y disposiciones relativas en la materia. Asimismo, de acuerdo al artículo 11, los fideicomisos públicos gozan de la llamada autonomía de gestión, obviamente para resolver asuntos de carácter eminentemente técnicos.

De acuerdo con los artículos 40 a 45, los fideicomisos públicos deberán organizarse de manera análoga a los organismos descentralizados de empresas de participación estatal, caso en el cual el comité técnico deberá funcionar con la equivalencia de un órgano de gobierno, respetando la integración, facultades y funcionamiento que para tal efecto se indica para los referidos órganos de gobierno. Los delegados fiduciarios especiales tendrán el carácter de directores en cuanto sea compatible a su naturaleza, facultades y obligaciones contenidas en el artículo 59 de la presente ley.

El expresado ordenamiento aclara que dentro de los seis meses siguientes a la constitución o modificación de los fideicomisos deben someter a la

consideración de la dependencia encargada de la coordinación del sector al que pertenezcan los proyectos.

El artículo 43, estipula: "Cuando, por virtud de la naturaleza, especialización u otras circunstancias de los fideicomisos, la institución fiduciaria requiera informes y controles especiales, de común acuerdo con la coordinadora de sector, instruirán al delegado para:

- I. Someter a la previa consideración de la institución que desempeñe el cargo de fiduciaria, los actos, contratos y convenios de los que resulten derechos y obligaciones para el fideicomiso o para la propia institución;
- II. Consultar con la debida anticipación a la fiduciaria los asuntos que deban tratarse en las reuniones del comité técnico;
- III. Informar a la fiduciaria acerca de la ejecución de los acuerdos del comité técnico, así como al propio comité técnico;
- IV. Presentar a la fiduciaria la información contable requerida para precisar la situación financiera del fideicomiso; y
- V. Cumplir con los demás requerimientos que de común acuerdo con la coordinadora de sector, le fije la fiduciaria".

Como es de verse, en el caso del fideicomiso público la institución fiduciaria esta constreñida al delegado fiduciario y al comité técnico, caso en el cual en todos los fideicomisos públicos se dictan las reglas de operación, que son las que determinan el funcionamiento y atribuciones tanto del comité técnico como del delegado fiduciario, que para efectos bancarios es el representante legal de la titularidad del patrimonio fideicomitado y de la institución fiduciaria.

En concordancia con el Diario Oficial de la Federación, la relación de entidades paraestatales de la administración pública federal sujetas a la Ley Federal de Entidades Paraestatales y su Reglamento, publicada el 14 de agosto de 2003, los fideicomisos públicos vigentes son los siguientes:

- SECRETARÍA DE LA DEFENSA NACIONAL
 - Fideicomiso para Construcciones Militares

- SECRETARÍA DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO
 - Fideicomiso Liquidador de Instituciones y Organizaciones Auxiliares de Crédito
 - Fondo de Capitalización e Inversión del Sector Rural
 - Fondo de Garantía y Fomento para la Agricultura, Ganadería y Avicultura
 - Fondo de Garantía y Fomento para las Actividades Pesqueras
 - Fondo de Operación y Financiamiento Bancario a la Vivienda
 - Fondo Especial de Asistencia Técnica y Garantía para Créditos Agropecuarios
 - Fondo Especial para Financiamientos Agropecuarios

- SECRETARÍA DE DESARROLLO SOCIAL
 - Fideicomiso Fondo Nacional de Habitaciones Populares
 - Fondo Nacional para el Fomento de las Artesanías

- SECRETARÍA DE ECONOMÍA
 - Fideicomiso de Fomento Minero

- SECRETARÍA DE AGRICULTURA, GANADERÍA, DESARROLLO RURAL, PESCA Y ALIMENTACIÓN
 - Fideicomiso Fondo de Empresas Expropiadas del Sector Azucarero
 - Fideicomiso de Riesgo Compartido

- SECRETARÍA DE COMUNICACIONES Y TRANSPORTES
 - Fideicomiso de Formación y Capacitación para el Personal de la Marina Mercante Nacional

- Fideicomiso para la Comisión Nacional de Caminos Alimentadores y Aeropistas (en proceso de desincorporación)
 - Fondo Nacional para los Desarrollos Portuarios (en proceso de desincorporación)
- SECRETARÍA DE EDUCACIÓN PÚBLICA
 - Fideicomiso para la Cineteca Nacional
 - Fondo de Información y Documentación para la Industria
 - Fondo para el Desarrollo de Recursos Humanos
- SECRETARÍA DEL TRABAJO Y PREVISIÓN SOCIAL
 - Fondo de Fomento y Garantía para el Consumo de los Trabajadores
- SECRETARÍA DE LA REFORMA AGRARIA
 - Fideicomiso Fondo Nacional de Fomento Ejidal
- SECRETARÍA DE TURISMO
 - Fondo Nacional de Fomento al Turismo

1.5.3 Ley de Instituciones de Crédito

Ley publicada en el Diario Oficial de la Federación el día 18 de julio de 1990, que abrogó la Ley del Servicio de Banca y Crédito vigente desde 1985.

Toda vez que debido a que las operaciones fiduciarias son practicadas de manera general por las instituciones de crédito, que cuentan con autorización expresa del Gobierno Federal, no podemos analizar, la figura del fideicomiso público sin atender a los preceptos que sobre su estructura, organización y funcionamiento se contienen en esta ley. Se dice de manera general, ya que las casas de bolsa y las compañías aseguradoras y afianzadoras, están facultadas por las leyes que las rigen, para actuar

como fiduciarias en los negocios que estén directamente vinculados con las operaciones que le sean propias.

Actualmente el ejercicio de la banca y crédito es brindado por la iniciativa privada a través de la banca de desarrollo; sin perjuicio que éste pueda tener participación accionaria dentro de aquélla, originando los conceptos de banca de primer piso y banca de segundo piso, como resultado del proceso histórico legislativo de las instituciones de crédito que pugna en un principio por la especialización de las instituciones de crédito mexicanas, para dar paso a los grupos de bancos con diferentes especializaciones y culminar finalmente con la banca múltiple, sin olvidar por supuesto la etapa de estatización de la banca y su posterior reprivatización.

Aún en la época en que el criterio de los legisladores fue la especialización de las instituciones de crédito, no hubo en el país alguna de ellas que se dedicara exclusivamente a celebrar operaciones de fideicomiso, a excepción "...del Banco de la Ciudad de México, cuyo objeto era actuar como fiduciario, pero debido a problemas de desarrollo, se liquidó".³³

En la actualidad y en consideración al concepto de banca múltiple, dichas operaciones son celebradas por sus distintos departamentos, por lo que en México, no existen instituciones que tengan como objeto social único practicar operaciones fiduciarias.

La Ley de Instituciones de Crédito se compone de siete títulos, en donde encontramos dispersos los artículos que se relacionan directa o indirectamente con la figura fiduciaria.

³³ ORTIZ SOLTERO, Sergio Monserrit. Op. cit., p. 13.

Finalmente, dentro de los aspectos más importantes de esta Ley es el artículo 82, motivo del presente trabajo, el cual especifica que el personal que utilicen las instituciones de crédito 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. Cualquier derecho que asista a esas personas conforme a la ley, los ejercerá contra la institución de crédito, la que en su caso, para cumplir con las resoluciones que dicte la autoridad competente, afectará, en la medida que sea necesaria, los bienes materia del fideicomiso.

1.5.4 Ley General de Deuda Pública

Publicada en el Diario Oficial de la Federación el día 31 de diciembre 1976 y reformada por decreto publicado el 21 de diciembre de 1995, conforme a esta ley, la deuda pública está constituida por las obligaciones de pasivo, directas o contingentes derivados de financiamientos de entidades como son los fideicomisos públicos, en los que el fideicomitente sea el Gobierno Federal, organismos descentralizados, empresas de participación estatal mayoritaria, instituciones que presten servicio público de banca y crédito, organizaciones auxiliares nacionales de crédito, instituciones nacionales de seguros e instituciones nacionales de fianzas.

La propia ley indica que debe entenderse por financiamiento la contratación dentro o fuera del país de créditos, empréstitos o préstamos derivados de la suscripción o emisión de títulos de crédito o cualquier otro documento pagadero a plazo; la adquisición de bienes, así como la contratación de obras o servicios cuyo pago se pacta a plazos; los pasivos contingentes relacionados con los actos mencionados.

El artículo 4º de la ley de referencia, otorga diversas facultades a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, entre las cuales, están las

siguientes: elaborar el programa financiero del sector público con base en el cual se manejará la deuda pública; autorizar a las entidades del sector público paraestatal a contratar créditos fijando los requisitos que deberán observarse en cada eventualidad; cuidar que los recursos procedentes de financiamientos, se destinen a la realización de proyectos, actividades y empresas que apoyen los planes de desarrollo económico y social; que generen ingresos para su pago o que se utilicen para el mejoramiento de la estructura del endeudamiento público; y vigilar que la capacidad de pago de las entidades que contraten financiamientos sea suficiente para cubrir puntualmente los compromisos que contraigan.

Preceptúa que es el titular de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, quien debe representar a los Estados Unidos Mexicanos en la emisión de valores y contratación de empréstitos para fines de inversión pública productiva, caso en el cual se encuentran los fideicomisos denominados de fomento económico, cuyos fiduciarios son Nacional Financiera y el Banco de México. El patrimonio fideicomitado está integrado por recursos provenientes del exterior, e incluso en sus reglas de operación se faculta al comité técnico para contratar financiamientos externos adicionales, caso en el cual la ley de referencia, deberá solicitarse autorización de la Secretaría de Hacienda.

A mayor abundamiento, el artículo 6 de la multicitada ley se refiere a la autorización en general de las entidades del sector público federal para efectuar negociaciones oficiales, gestiones informales o exploratorias sobre la posibilidad de acudir al mercado externo de dinero y valores.

Para obtener dicha autorización, debe proporcionar sus programas financieros anuales, de mediano y largo plazo, a efecto de determinar las necesidades de crédito. Lo criticable del último párrafo del expresado artículo, es que para la contratación de financiamientos internos no se

requiere de la autorización del titular de Hacienda, sino del órgano de gobierno que en este caso sería el comité técnico e informar al titular de la Secretaría sobre el particular.

La ley en comento da una serie de reglas para la contratación de financiamientos externos e incluso en su capítulo VIII, lo destina a la regulación de la Comisión Asesora de Financiamientos Externos como órgano técnico auxiliar de consulta del Secretario de Hacienda y Crédito Público en materia de crédito externo, integrado pro representantes propietarios y suplentes de la propia Secretaría de Hacienda, el Banco de México, Nacional Financiera, Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos, Banco Nacional de Crédito Rural, Banco Nacional de Comercio Exterior, Sociedad Mexicana de Crédito Industrial, Financiera Nacional Azucarera y de las entidades del sector público que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público considere conveniente.

1.5.5 Ley de Planeación

Conforme a esta ley, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 5 de enero de 1983, los fideicomisos públicos deben planear y conducir sus actividades con sujeción a los objetivos y prioridades de la planeación nacional del desarrollo; para tal efecto, los coordinadores de sector, deberán proveer lo conducente en ejercicio de las atribuciones que le confiere la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

De acuerdo al artículo 15 de la expresada ley, y atendiendo a que el titular de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público es el coordinador de los fideicomisos denominados de fomento económico, le corresponde: participar en la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo respecto de las definiciones de las políticas financiera y crediticia; procurar el cumplimiento de los objetivos y prioridades del plan y los programas, en el ejercicio de sus

atribuciones de planeación, coordinación, evaluación y vigilancia del sistema bancario; y, verificar que las operaciones en que se haga uso del crédito público prevean el cumplimiento de los objetivos y prioridades del plan y los programas.

De acuerdo a lo expresado por el artículo 17 de dicha ley, las entidades paraestatales, deberán participar en la elaboración de los programas sectoriales, mediante la presentación de las propuestas que procedan con relación a sus funciones y objeto cuando expresamente lo determine el Ejecutivo Federal, elaborar su respectivo programa institucional, atendiendo a las previsiones contenidas en el programa sectorial correspondiente; elaborar los programas anuales para la ejecución de los programas sectoriales, y en su caso, institucionales; considerar el ámbito territorial de sus acciones, atendiendo a las propuestas de los gobiernos de los estados, a través de la dependencia coordinadora de sector, conforme a los lineamientos que al efecto señale esta última; asegurar la congruencia del programa institucional con el programa sectorial respectivo; y verificar periódicamente la relación que guardan sus actividades, así como los resultados de su ejecución con los objetivos y prioridades del programa institucional.

Con respecto al plan nacional de desarrollo en que deberán intervenir los fideicomisos públicos, a través de sus respectivos comités técnicos y delegados fiduciarios, deberán precisar los objetivos nacionales, estrategia y prioridades del desarrollo integral del país, contendrá previsiones sobre los recursos que serán asignados a tales fines, es decir, deben estar incluidos dentro del Presupuesto de Egresos de la Federación; determinar los instrumentos y responsables de su ejecución, así como establecer los lineamientos de política de carácter global, sectorial y regional; sus previsiones se referirán al conjunto de la actividad económica y social de acuerdo a los fines que tenga cada fideicomiso público.

De lo preceptuado en el artículo 32 de la ley de que se trata, es obligatorio para los fideicomisos públicos las disposiciones relativas del plan y los programas, para lo cual los coordinadores de sector proveerán lo conducente ante los comités técnicos y delegados fiduciarios de instituciones crediticias.

Los artículos 37 y 38 de la citada ley, establecen que las acciones previstas en el plan y los programas podrán ser objeto de concertación o convenios, en los cuales se establecerán las consecuencias y sanciones que deriven de su incumplimiento, a fin de asegurar el interés general y garantizar su ejecución en tiempo y forma.

En este orden de ideas, es de concluirse que los fines de los fideicomisos públicos deberán estar programados con relación en el interés nacional, derivados de la rectoría económica del Estado, cuya base se encuentra en el artículo 25 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a afecto de ser congruentes en la satisfacción y necesidades de interés social y con los excedentes de producción y lograr una balanza comercial favorable para el país.

1.5.6 Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal

Publicada en el Diario Oficial de la Federación el día 31 de diciembre de 1975, en su artículo 2º establece que el gasto público federal comprende las erogaciones por concepto de gasto corriente, inversión física, inversión financiera, así como pagos de pasivo o deuda pública que realizan las dependencias y entidades de la administración pública federal, entre las que se incluyen a los fideicomisos en los que el fideicomitente sea el Gobierno Federal o alguno de los organismos descentralizados y empresas de participación estatal mayoritaria; en este último caso, el fideicomitente entendido como la persona jurídica que tiene capacidad necesaria para

hacer la afectación de bienes que el fideicomiso implica, lo será el organismo descentralizado o la empresa participación estatal que lo crea y que forzosamente debe tener personalidad jurídica y patrimonio propios.

El artículo 9º de esta misma ley, faculta al Presidente de la República a fin de que, por medio de la Secretaría de Programación y Presupuesto, ahora atribución de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, emita la autorización respectiva para constituir o incrementar un fideicomiso; asimismo, es función de la citada Secretaría proponer al Ejecutivo Federal, la modificación o disolución de los fideicomisos, cuando así convenga al interés público. Finalmente, este precepto establece en su último párrafo, que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, será la fideicomitente única del Gobierno Federal.

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

CAPÍTULO II

LA SITUACIÓN JURÍDICA DE LOS TRABAJADORES DE LOS FIDEICOMISOS PÚBLICOS

2.1 LA RELACIÓN LABORAL

El término de relación laboral es empleado para denominar la prestación de servicios por una persona a otra, mediante el pago de un salario, con independencia del acto que haya motivado la vinculación laboral.

El artículo 20 de la Ley Federal del Trabajo menciona:

"**Artículo 20.-** Se entiende por relación de trabajo, cualquiera que sea el acto que le dé origen, la prestación de un trabajo personal subordinado a una persona, mediante el pago de un salario.

Contrato individual de trabajo, cualquiera que sea su forma o denominación, es aquel por virtud del cual una persona se obliga a prestar a otra un trabajo personal subordinado, mediante el pago de un salario.

La prestación de un trabajo a que se refiere el párrafo primero y el contrato celebrado producen los mismos efectos".

Si bien es cierto que la forma más común para constituir la relación de trabajo es el contrato, basta con la prestación de un servicio personal subordinado para que nazca la relación laboral, es decir, "puede existir relación de trabajo sin que exista previamente un contrato de trabajo, pero no al contrario. Aún cuando normalmente se da por anticipado un contrato escrito, verbal o tácito. Es decir, el hecho de que exista un contrato de trabajo no supone de modo necesario la relación laboral. Puede haber un contrato y nunca darse la relación laboral".³⁴

³⁴ DÁVALOS MORALES, José. Derecho del Trabajo I, 7 ed., Porrúa, México, 1997, p. 105.

El contrato de trabajo es una figura autónoma, que tiene existencia y validez en sí misma, que puede presentarse en forma escrita, pero que también puede concertarse oralmente.

La Ley Federal del Trabajo en su artículo 24 hace suponer la exigencia de que el contrato de trabajo se haga por escrito, ello no es óbice para que dicho contrato se realice verbalmente.

No obstante, el contrato de trabajo se produce y sólo queda a cargo de las partes que requieran involucrarlo, el probar su existencia, o bien, la existencia de la relación de trabajo.

Las fracciones XXI y XXII del apartado "A" del artículo 123 de la Constitución emplean la expresión "contrato de trabajo"; la fracción VII del apartado "B" utiliza, como arranque de la relación laboral el vocablo *designación*, puesto que en el ámbito del trabajo burocrático lo que existe es el nombramiento, no el contrato de trabajo.

De la Cueva señala que la relación de trabajo: "es una situación jurídica objetiva que se crea entre un trabajador y un patrón por la prestación de un trabajo subordinado, cualquiera que sea el acto o la causa que le dio origen, en virtud del cual se aplica al trabajador un estatuto objetivo, integrado por los principios, instituciones y normas de la Declaración de Derechos Sociales, de la Ley del Trabajo, de los Convenios Internacionales, de los Contratos Colectivos y Contratos Ley y de sus normas supletorias".³⁵

La abrogada Ley Federal del Trabajo de 1931 no definía la relación de trabajo sino sólo el contrato individual y el contrato colectivo de trabajo. Esto se debe a que en esa época existían influencias del derecho

³⁵ CUEVA, Mario de la. El Nuevo Derecho Mexicano del Trabajo, 16 ed., Porrúa, México, 1998, p. 184.

tradicional eminentemente civilista, cuando la relación laboral se fundaba en un concepto de acuerdo de voluntades, pues el artículo 17 de esa ley, definía el contrato de trabajo como "aquel por el cual una persona se obliga a prestar a otra bajo su dirección y dependencia, un servicio personal mediante una retribución convenida".

Posteriormente, el artículo 18 presumía la existencia del contrato de trabajo entre el que prestaba un servicio personal y el que lo recibía y agregaba que a falta de estipulaciones expresas, la prestación de servicios se encontraría regida por la propia ley y por las normas que le eran supletorias.

Como reacción a esta concepción con un eminente sentido civilista y poco después de iniciada la vigencia de dicha ley, surgen nuevas teorías que le refutaron y en su lugar proponen un nuevo concepto de la relación de trabajo independientemente del acto o causa que le den origen.

La Ley Federal del Trabajo de 1970 adopta el concepto de relación laboral cuando la define como la prestación de un trabajo personal subordinado a una persona, mediante el pago de un salario, independientemente del acto que le dé origen.

Con el fin de evitar cualquier controversia doctrinal, el propio artículo 20, define la relación de trabajo, cualquiera que sea su forma o denominación, como aquella por virtud de la cual una persona se obliga a prestar a otra un trabajo personal subordinado mediante el pago de un salario y añade que la prestación de un trabajo y el contrato celebrado, producen los mismos efectos. También este ordenamiento contiene disposiciones semejantes al artículo 18 de la abrogada ley, cuando establece la presunción de la existencia del contrato y de la relación de trabajo entre el que presta un trabajo personal y el que lo recibe, en los términos de su artículo 21.

Mario de la Cueva ofrece el siguiente concepto de relación de trabajo: "Es el conjunto de derechos y obligaciones que derivan, para trabajadores y patrones del simple hecho de la prestación del servicio".³⁶

Miguel Acosta Romero deduce entonces, que "la relación de trabajo es el vínculo jurídico por medio del cual se establecen derechos y obligaciones para el trabajador y para el patrón cuando el primero presta al segundo, un trabajo personal subordinado a cambio de una remuneración".³⁷

De la Cueva³⁸, partiendo del artículo 20 de la Ley Federal del Trabajo, hace referencia a cuatro nociones:

- 1) Dos personas, una de las cuales tiene el carácter de trabajador y la otra el de patrón;
- 2) Una prestación de trabajo;
- 3) La subordinación, consistente en la facultad jurídica del patrono en virtud de la cual puede dictar los lineamientos, instrucciones u órdenes que juzgue convenientes para la obtención de los fines de la empresa; y una obligación jurídica del trabajador de cumplir esas disposiciones en la prestación de su trabajo;
- 4) El salario, que según el artículo 82 de la Ley "es la retribución que debe pagar el patrono al trabajador por su trabajo", y que más que un elemento es una consecuencia de la prestación de dicho servicio.

Podemos concluir que la relación de trabajo surge en el momento mismo en que el trabajador presta al patrón un servicio personal subordinado con el consentimiento de éste, y en todo caso que la relación de trabajo se produzca, siempre tendrá como base de existencia la de un contrato de

³⁶ Ibidem, p. 437.

³⁷ ACOSTA ROMERO, Miguel y Laura Esther de la Garza Campos, Derecho Laboral Bancario, Porrúa, México, 1988, p. 142.

³⁸ Véase CUEVA, Mario de la. Op. cit., p. 199.

trabajo, pudiendo ser éste expreso o tácito. Basta la prestación de un servicio personal subordinado del trabajador al patrón para que la relación de trabajo se produzca.

2.2 EL PATRÓN O EMPLEADOR

2.2.1 Concepto

El patrón o empleador, representa uno de los sujetos primarios de la relación jurídica del empleo.

A la persona que recibe los servicios del trabajador también se le conoce con diversas denominaciones, encontrándose entre otras las de empleador, patrono, patrón o empresario. Sin embargo, se ha considerado que el término "patrón" ofrece una mayor precisión jurídica, pues no obstante la aparente identidad entre patrón y empresa, el sujeto del contrato es la empresa pero el titular del mismo es el patrón.

La Ley Federal del Trabajo define al patrón en el artículo 10, primer párrafo, de la siguiente manera:

"Artículo 10.- Patrón es la persona física o moral que utiliza los servicios de uno o varios trabajadores.

Si el trabajador, conforme a lo pactado o a la costumbre, utiliza los servicios de otros trabajadores, el patrón de aquél lo será también de éstos".

Del concepto legal antes mencionado es importante resaltar algunos elementos:

En primer lugar, el patrón puede ser una persona física o moral, resultando indistinto si la persona moral es una sociedad civil o mercantil, ya que, como lo especifica el jurista José Dávalos, "lo que interesa es el dato objetivo de recibir un servicio en la relación de subordinación".³⁹

En segundo lugar, el patrón es quien recibe los servicios del trabajador, "la expresión 'que utilice los servicios' debe entenderse no en un sentido literal, sino en el de que 'se beneficie del servicio', por lo que, de acuerdo con esa interpretación de la Suprema Corte, cabe definir al patrón como el sujeto del contrato de trabajo que se beneficia directamente del servicio prestado".⁴⁰

En opinión de Néstor de Buen, la definición legal se abstiene de destacar el elemento "subordinación", haciendo caso omiso de la obligación de pagar el salario. Por lo que a juicio del jurista mencionado, el concepto resulta deficiente, proponiendo el siguiente: "Patrón es quien puede dirigir la actividad laboral de un tercero, que trabaja en su beneficio, mediante retribución".⁴¹

Concepto que en nuestra opinión resulta igualmente vago e impreciso, ya que si bien es cierto considera en ella la remuneración, excluye de manera clara el elemento "subordinación" del que hace alusión al criticar la definición contenida en nuestra legislación vigente. El señalamiento de la contraprestación no resulta indispensable para definir el carácter de patrón, toda vez que la obligación de pago del salario está sobrentendida, es insalvable y por disposición de la ley, irrenunciable, ya que como bien lo menciona el maestro José Dávalos: "El pago del salario es simplemente una consecuencia de la relación de trabajo que se constituye con el servicio personal subordinado de una persona física a otra física o moral".⁴²

³⁹ DÁVALOS MORALES, José. Op. cit., p. 98.

⁴⁰ CLIMENT BELTRÁN, Juan B. Ley Federal del Trabajo. "Comentarios y Jurisprudencia", 18 ed., Esfinge, México, 1999, p. 58.

⁴¹ BUEN LOZANO, Néstor de. Derecho del Trabajo, Tomo I, 11 ed., Porrúa, México, 1998, p. 502.

⁴² DÁVALOS MORALES, José. Op. cit., p. 94.

2.2.2 Obligaciones

Las principales obligaciones de los patrones entre otras, son:

- La obligación fundamental a cargo de los patrones consiste en pagar los salarios e indemnizaciones al trabajador.
- Proporcionar los útiles, instrumentos y materiales necesarios para la ejecución del trabajo.
- Mantener un número suficiente de asientos a disposición de los trabajadores, así como la de proporcionar un local para que el trabajador guarde sus útiles y herramientas propias.
- Proporcionar a los trabajadores los medicamentos profilácticos que determine la autoridad sanitaria en los lugares donde existan enfermedades tropicales o endémicas.
- Expedir cada quince días, a solicitud de los trabajadores, una constancia escrita del número de días trabajados y del salario percibido, así como una constancia cuando el trabajador se separe de la empresa, dentro del término de tres días, relativa a sus servicios.
- Hacer del conocimiento del sindicato titular del contrato colectivo de trabajo, los puestos de nueva creación o las vacantes disponibles.
- Fijar y difundir las disposiciones de los reglamentos e instructivos de seguridad e higiene.
- Realizar las deducciones de las cuotas sindicales, así como de las sociedades cooperativas y de cajas de ahorro.
- Participar en la formación y funcionamiento de comisiones que de acuerdo a la Ley deban integrarse.
- Abstenerse de dar mal trato de palabra o de obra a sus trabajadores.
- No podrán rechazar a trabajadores por razón de edad o de sexo.
- No deberán inmiscuirse en la actividad sindical de sus trabajadores.
- Omitir realizar actos que restrinjan los derechos otorgados por la Ley a los trabajadores.

- Abstenerse de realizar propagandas políticas o religiosas dentro de la empresa.
- Les está prohibido presentarse al centro de trabajo en estado de ebriedad, o bajo la influencia de algún narcótico enervante.
- Conceder a los trabajadores el tiempo necesario para el ejercicio del voto en elecciones populares y para el cumplimiento de cargos públicos, o bien, para desempeñar algún cargo sindical o del Estado, respetando su derecho a volver al puesto que ocupaban conservando todos sus derechos.
- Consentir la inspección y vigilancia que las autoridades laborales realicen en su establecimiento para cerciorarse del cumplimiento de las normas de trabajo.
- Proporcionar la capacitación y adiestramiento a sus trabajadores.
- Construir las fábricas, talleres u oficinas conforme a las medidas de seguridad e higiene marcadas por la Ley.
- Coadyuvar al fomento de las actividades culturales y deportivas entre sus trabajadores.
- Realizar las deducciones al salario del trabajador para el pago de los créditos otorgados por el Fondo de Fomento y Garantía para el Consumo de los Trabajadores.
- Facilitar a las mujeres embarazadas la protección que dispongan las leyes y reglamentos.
- Realizar las aportaciones respectivas al Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores y al Instituto Mexicano del Seguro Social.

2.3 EL TRABAJADOR

2.3.1 Concepto

El trabajador es el elemento fundamental del derecho del trabajo, es el eje en torno del cual gira el estatuto laboral.

La cuestión del nombre con que debe de conocerse a quien trabaja, como lo menciona Néstor de Buen⁴³, ha sido resuelta de muy diferentes maneras, partiendo del supuesto de que la protección de los trabajadores surgió del fenómeno industrial, ya que los primeros intentos de regulación se dirigían, precisamente a los obreros, dando origen a diversas denominaciones como la de "operario", "prestador de trabajo", "deudor de trabajo", "productor", etc.

Sin embargo, la expresión "trabajador" es la que tiene mayor aceptación, ya que la Ley Federal del Trabajo así lo estima, y ciertamente éste término suprime la discriminación aún subsistente en diversos sistemas que regulan mediante estatutos diferentes, la condición del obrero, el empleado y el trabajador. Sólo en el artículo 5º, fracción VII, utiliza la expresión "obrero", para referirse al pago semanal de los salarios.

El artículo 8º de la Ley Federal del Trabajo proporciona la siguiente definición:

"Artículo 8.- Trabajador es la persona física que presta a otra, física o moral, un trabajo personal subordinado.

Para los efectos de esta disposición, se entiende por trabajo toda actividad humana, intelectual o material, independientemente del grado de preparación técnica requerido por cada profesión u oficio".

Esta definición legal, a diferencia de la de patrón incorpora el elemento subordinación.

⁴³ Véase BUEN LOZANO, Néstor de. Op. cit., p. 489.

Derivado del mismo texto de la Ley y a juicio del maestro José Dávalos, los elementos que son indispensables para que tal prestación de servicios sea regulada en sus disposiciones son:

- "El trabajador siempre será una persona física.
- Esa persona física ha de prestar un servicio a otra persona física o moral.
- El servicio ha de ser en forma personal.
- El servicio ha de ser de manera subordinada".⁴⁴

La exigencia de que el trabajador sea necesariamente una persona física, pretende eliminar la confusión provocada con frecuencia en otro tiempo, de encubrir las relaciones individuales de trabajo a través de la celebración de contratos por equipo; figura que además de entorpecer la vinculación directa del patrón con los trabajadores, propiciaba su manipulación; robusteciendo la intermediación en detrimento de la acción del sindicato.

Aunque su proyección es expansiva, el concepto jurídico de trabajador implica un vínculo de jerarquía, elemento gestor de la llamada subordinación que supone el poder de mando con que cuenta el patrón y el deber de obediencia de aquél.

Para Mario de la Cueva⁴⁵, la subordinación no pretende designar un *status* del hombre que se somete al patrón, sino una de las formas de prestarse los servicios; aquella que se realiza con sujeción a las normas e instrucciones vigentes en la empresa. Hablamos en todo caso, de la subordinación técnico-funcional relacionadas con la prestación de servicios, sin que se constriña en forma alguna, la dignidad o libertad de los trabajadores.

⁴⁴ DÁVALOS MORALES, José. Op. cit., p. 90.

⁴⁵ Véase CUEVA, Mario de la. Op. cit., p. 203.

2.3.2 Obligaciones

Por su parte, las obligaciones de los trabajadores son las siguientes:

- Conservar en buen estado los instrumentos y útiles que les haya proporcionado el patrón para desempeñar su trabajo.
- Realizar su trabajo con la intensidad, cuidado y esmero apropiados en la forma, tiempo y lugar convenidos.
- Avisar al patrón en forma inmediata, salvo caso fortuito o fuerza mayor, de las causas justificadas que le impidan asistir a su trabajo.
- Dar aviso al patrón de las enfermedades contagiosas que padezca tan pronto tenga conocimiento de ellas el trabajador, para evitar epidemias que perjudiquen al resto de los trabajadores o al patrón.
- Guardar los secretos técnicos comerciales y de fabricación de los productos y los asuntos administrativos reservados de la empresa.
- Abstenerse de ejecutar cualquier acto que ponga en peligro su propia seguridad, la de sus compañeros de trabajo o la de terceras personas.
- Abstenerse a faltar al trabajo injustificadamente o sin permiso del patrón.
- Tienen prohibido presentarse al trabajo en estado de embriaguez o bajo la influencia de algún narcótico o droga enervante, excepto si es por prescripción médica, así como portar armas, salvo que la naturaleza del trabajo así lo exija.
- Tienen prohibido suspender las laborales sin autorización del patrón.
- Omitir usar los útiles y herramientas suministrados por el patrón para objeto distinto de aquel a que están destinados.
- Deben cumplir con las disposiciones de las normas de trabajo que le sean aplicables.
- Deberán observar el trabajador las medidas preventivas e higiénicas que establezcan las autoridades competentes y las que indiquen los patrones para la seguridad y protección de los trabajadores.

- Desempeñar el trabajo bajo la dirección del trabajador o de su representante.
- Observar buenas costumbres durante el trabajo.

2.4 LEGISLACIÓN FEDERAL DEL TRABAJO

A partir de 1917 se observaron una gama de disposiciones de leyes de trabajo expedidas por los Estados, dando un tratamiento diferente a los trabajadores, los conflictos colectivos y las huelgas, ya que en ocasiones dichas circunstancias involucraban a dos o más Estados, viéndose imposibilitados a intervenir para solucionarlas por cuestiones de incompetencia.

Para suplir todas estas deficiencias, el 6 de septiembre de 1929, fue modificado el artículo 123, en su párrafo introductorio y la fracción X del artículo 73 de la Constitución y se adoptó la solución de una sola ley del trabajo, en la que autorizaba al Congreso de la Unión para legislar en toda la República en materia de trabajo, con una distribución de competencia a las autoridades locales, dando lugar a la expedición de la Ley Federal del Trabajo.

La Ley Federal del Trabajo de 1931 fue el resultado de un intenso proceso de elaboración y estuvo precedida de algunos proyectos. El 15 de noviembre de 1928, antes de la reforma constitucional al artículo 73, fracción X y párrafo introductorio del 123, se reunió en la Ciudad de México, una asamblea obrero-patronal, a la que le fue presentado por la Secretaría de Gobernación, para su estudio, un Proyecto de Código Federal del Trabajo, documento publicado por la Confederación de Trabajadores de México, con las observaciones de los empresarios y que constituye el antecedente en la elaboración de la Ley de 1931.

El 6 de septiembre de 1929, el Presidente Emilio Portes Gil, una vez publicada la reforma constitucional, envió al Congreso de la Unión un proyecto de Código Federal del Trabajo, el cual encontró una fuerte oposición en las cámaras y en el movimiento obrero, porque establecía el principio de sindicación única y porque consignó la tesis del arbitraje obligatorio de las huelgas.

Dos años después, la Secretaría de la Industria, Comercio y Trabajo, redactó un nuevo proyecto, al que ya no se le dio el nombre de código, sino el de Ley Federal del Trabajo, que después de un número importante de modificaciones, se promulgó el 18 de agosto de 1931.

La Ley Federal del Trabajo de 1970, tuvo como antecedente de su creación dos anteproyectos: uno de 1962, que exigía una reforma previa de las fracciones II, III, VI, IX, XXI, XXII y XXXI del apartado "A" del artículo 123 constitucional; y el segundo en el año de 1968, realizado por una nueva Comisión nombrada por el Presidente Díaz Ordaz, invitando a las clases sociales a que nombraran representantes para que se reunieran para intercambiar impresiones para una mejor elaboración del proyecto.

Después de emitir los sectores interesados sus observaciones, en diciembre de 1968, el Ejecutivo presentó a la Cámara de Diputados, una iniciativa de nueva Ley Federal del Trabajo. El Congreso invitó a un cambio de impresiones a la Comisión redactora. Al cabo de la misma, se observó que el proyecto no sufrió ninguna modificación en sus principios, instituciones y normas fundamentales.

Su aprobación fue publicada en el Diario Oficial de 1º de abril de 1970 y entró en vigor el 1º de mayo del mismo año.

Finalmente por iniciativa del Ejecutivo Federal presentada el 18 de diciembre de 1979, la Ley Federal del Trabajo tuvo importantes reformas, que tuvieron por objeto subsanar las deficiencias que convertían al procedimiento en lento y costoso en perjuicio de los trabajadores.

Ahora la Ley "se asienta como unidad el derecho colectivo, el derecho individual y las normas procesales. Los tres aparecen como una unidad indisoluble que se sintetiza en el artículo 123 constitucional. En las normas procesales al fin se ha dado coherencia a la función de las Juntas de Conciliación y Arbitraje al decidir los conflictos entre el trabajo y el capital de conformidad con los principios de justicia social".⁴⁶

En la Ley Federal del Trabajo se encuentra codificado el derecho del trabajo, es Ley Reglamentaria del Apartado "A" del artículo 123 de la Constitución y en ella se consignan los derechos constitucionales de los trabajadores, lo que resulta indispensable para su adecuado ejercicio.

El artículo 133 de la Constitución hace alusión a las leyes del Congreso de la Unión:

"Esta Constitución, las leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella y todos los tratados que estén de acuerdo con la misma, celebrados y que se celebren por el Presidente de la República, con aprobación del Senado, serán la Ley Suprema de toda la Unión. Los jueces de cada Estado se arreglarán a dicha Constitución, leyes y tratados a pesar de las disposiciones en contrario en las Constituciones o leyes de los Estados".

La legislación laboral es el estatuto protector de los trabajadores, "una ley de los trabajadores para los trabajadores. Sin esta protección los trabajadores quedarían sometidos a las libres fuerzas del mercado de trabajo...y el libre mercado se entiende que es de mercancías, jamás de energía humana".⁴⁷

⁴⁶ DÁVALOS MORALES, José. Op. cit., p. 74.

⁴⁷ DÁVALOS MORALES, José. Tópicos Laborales, 2 ed., Porrúa, México, 1998, p. 8.

2.5 ARTÍCULO 123

El derecho del trabajo en México nace en el Constituyente de Querétaro en 1917, como consecuencia del movimiento armado de 1910 que derrumbó a la dictadura de Porfirio Díaz. "Fue el resultado de la lucha tenaz y heroica de la clase trabajadora en muchos años, por el respeto a la dignidad del trabajo y a la persona humana que los realiza".⁴⁸

La Constitución promulgada el 5 febrero de 1917, fue de las primeras constituciones del mundo que incluyó la reglamentación de los derechos de los trabajadores, los cuales al aplicarse en las fábricas, "fueron adquiriendo caracteres con naturaleza propia y la capacidad de adoptar los cambios que requieran las necesidades de los hombres y las nuevas realidades que afronte el país".⁴⁹

Los derechos sociales sustentados en la Constitución de 1917, son resultado del anhelo nacional, ya que se incluyen verdaderas bases de justicia social, sin embargo, el camino para su formación no fue fácil.

Dentro del proyecto de reformas constitucionales que Venustiano Carranza presentó ante el Constituyente de Querétaro, destaca la propuesta de dar al Congreso la facultad de legislar en materia de trabajo, esperando con esta reforma, implementar las instituciones que sirvan para favorecer a la clase trabajadora. Carranza propuso conservar el artículo 5º constitucional (relativo a la libertad de trabajo), tal como lo sustentaba la Carta Magna de 1857, inclusive con la reforma de 1898. Este precepto mantenía la prohibición de que el individuo conviniera una renuncia temporal o definitiva para ejercer determinada profesión, industria o trabajo; y la limitación a un año del plazo obligatorio del contrato de trabajo, sin que

⁴⁸ DÁVALOS MORALES, José. Un nuevo artículo 123 sin apartados, 3 ed., Porrúa, México, 1998, p. 3.

⁴⁹ *Ibidem*, p. 35.

éste pudiera extenderse a la renuncia, pérdida o menoscabo de los derechos políticos o civiles.

La primera Comisión de Constitución, presentó un dictamen favorable al proyecto del artículo 5º, pero los Diputados Aguilar, Jara y Góngora propusieron algunas adiciones, de las que destacaron incluir en el precepto el establecimiento de una jornada máxima de trabajo de ocho horas, la prohibición del trabajo nocturno industrial para niños y mujeres y el descanso semanal.

Sin embargo, la Comisión no juzgó procedente la inclusión en el artículo 5º de otros puntos de dicha iniciativa, como podían ser los relativos al principio de la igualdad del salario en igualdad de trabajo, indemnizaciones por accidentes y enfermedades profesionales, la solución de los litigios laborales, etc. Su negativa se sustentaba en razón de que estos temas no tenían lugar en la sección de garantías individuales, por lo que aplazaron su estudio para cuando llegara el tema de las facultades del Congreso.

La Comisión manifestaba sus deseos por ir más allá del proyecto original de Carranza, sin embargo, la influencia de la doctrina tradicional constitucionalista limitaba sus aspiraciones, ya que no se consideraba propio incluir dentro del capítulo de garantías individuales, prerrogativas dirigidas a determinados grupos sociales.

Los debates en torno al artículo 5º constitucional del proyecto de Carranza manifestaron dos tendencias en cuanto a la inclusión de preceptos político-sociales en el texto constitucional.

La primera corriente (negativa) se apoyaba en la técnica constitucional clásica, que juzgaba poco aconsejable la inclusión en la Carta Fundamental, de materias que habitualmente se regulaban en la

legislación ordinaria, ya que se pensaba que la materia constitucional estaba circunscrita a la organización política del Estado y a los derechos individuales. Esa tendencia la sostenían entre otros, Fernando Lizardi.

La corriente innovadora (positiva) sostenía que la técnica constitucional clásica no era motivo suficiente para limitar la facultad legislativa del Congreso, pues era el momento propicio para cambiar el futuro de la Nación.

El ataque a la corriente negativa la inició el diputado Cayetano Andrade, quien recordó a la Asamblea Constituyente, que el movimiento constitucionalista no fue solamente una revolución política, sino una revolución eminentemente social que buscaba una transformación en todos los órdenes.

En el mismo sentido, Heriberto Jara, criticó la doctrina constitucionalista clásica de manera tajante, defendiendo la inclusión de normas protectoras de la clase obrera en la Ley Fundamental.

Finalmente, los diputados Héctor Victoria, Froylán Manjarrez y Alfonso Cravioto plantearon, en definitiva, el nacimiento de las garantías sociales. El diputado obrero, Héctor Victoria, que asistió al Congreso de Querétaro, lamentó la oposición de un sector de la Asamblea a la integración de los derechos obreros en la Constitución: "es verdaderamente sensible que el traerse a discusión un proyecto de reformas que se dice revolucionario, deje pasar por alto las libertades públicas como han pasado hasta ahora las estrellas sobre las cabezas de los proletarios...".⁵⁰ En el mismo orden de ideas, Victoria consideraba que el artículo 5º debía contener las bases sobre las cuales la Legislaturas Locales expidieran sus leyes del trabajo. Afirmó los principios fundamentales de lo que posteriormente sería el artículo 123.

⁵⁰ Citado por DÁVALOS MORALES, José. Un nuevo artículo..., Op. cit., p. 24.

Pero fue Froylán Manjarrez quien pugnó por la dedicación de todo un título constitucional, que atendiera el problema del trabajo, objetivo que juzgó indispensable para conjugar los ideales revolucionarios, sin importar que se rompieran los principios clásicos constitucionales. Propugnaba por dedicarle toda la atención, no un artículo, no una adición, sino todo un capítulo, "todo un título a la Carta Magna" y las que fueran necesarias, al trabajo.

Por otra parte, Alfonso Cravioto afirmó que el artículo 5º presentado por la Comisión, no era suficiente para dar solución a los problemas en cuestión, por lo que propuso la creación de un artículo constitucional especial, dedicado a la protección de los derechos laborales. Su sustento era que la Revolución Mexicana no sólo buscaba la transformación política, sino que de manera primordial una serie de reformas sociales. Esas reformas sociales pueden condensarse así: lucha contra el peonismo, o sea la redención de los trabajadores de los campos; lucha contra el obrerismo, o sea la reivindicación legítima de los obreros, así de los talleres como de las fábricas y de las minas; lucha contra el hacendismo, o sea la creación, formación, desarrollo y multiplicación de la pequeña propiedad; lucha contra el capitalismo monopolizador y contra el capitalismo absorbente y privilegiado; lucha contra el clericalismo, pero sin confundir el clericalismo con todos los religiosos, lucha contra el militarismo, pero sin confundir el militarismo con nuestro Ejército.

Cravioto manifestó que la democracia es el gobierno de la sociedad, por las clases populares y para su beneficio; la democracia "no es otra cosa que un casi socialismo", para él, la fórmula liberal de "dejar hacer, dejar pasar" era enteramente inadmisibles para las masas. Cravioto hizo ver que el primer jefe constitucionalista desde Veracruz, había encargado la elaboración de leyes protectoras para la clase obrera y pidió a la asamblea que el licenciado Macías, autor de dichos proyectos, informara de sus trabajos.

Finalmente presentó su moción de que se elaborara un artículo especial que sería el más glorioso de los trabajos de la Asamblea Constituyente: "así como Francia, después de su revolución, ha tenido el alto honor de consagrar en la primera de sus cartas magnas los inmortales derechos del hombre, así la Revolución Mexicana tendría el orgullo legítimo de mostrar el mundo que es la primera en consignar en una Constitución los sagrados derechos de los obreros".⁵¹

De los múltiples debates que se presentaron en el recinto legislativo, finalmente el Constituyente logró un consenso unánime, y la Asamblea aprobó suspender la discusión del artículo 5º, para que se presentara a su consideración un proyecto de bases constitucionales en materia de trabajo.

Fue a través de una Comisión, como se comenzó a elaborar un proyecto de artículo constitucional, específicamente dedicado a la materia de trabajo, y se integraba por el ingeniero Pastor Rouaix, diputado poblano y secretario de fomento con licencia del gabinete carrancista y por el licenciado José Natividad Macías quienes tenían el encargo de tan importante labor. El diputado Rouaix se encargó de organizar un grupo de trabajo, al que se unieron entre otros, el general y licenciado José Inocente Lugo y el diputado Rafael L. de los Ríos. A dicho grupo de redacción se integraron diversos diputados interesados en el problema, siendo los más destacados Víctorio Góngora, Esteban Baca Calderón, Silvestre Dorador, Jesús de la Torre, Alberto Terrones Benítez, Antonio Gutiérrez, José Álvarez, Donato Bravo Izquierdo, Samuel de los Santos, Pedro A. Chapa, Porfirio del Castillo, Dionisio Zavala, Carlos L. Gracidas y Rafael Martínez de Escobar.

La Comisión tuvo diversas bases para el cumplimiento de su tarea, tomando ideas de la legislación obrera de Macías, así como el resultado de los

⁵¹ Idem.

debates sobre el artículo 5º, además de la diversa legislación obrera que se expidió en ese entonces en varios de los estados de la República.

El proyecto final fue presentado ante el Congreso el 13 de enero de 1917 suscrito por 46 diputados, además de las personas que habían colaborado habitualmente en el grupo de trabajo. El documento incluía las razones y la naturaleza de las reformas propuestas, tanto del artículo 5º, como el nuevo precepto constitucional. Como idea básica se señaló el incuestionable derecho del Estado, para intervenir como institución reguladora en el desarrollo del trabajo del hombre cuando es objeto de una relación laboral.

El proyecto presentado por el grupo de trabajo fue conocido y aceptado por el Presidente Carranza, sin hacer observaciones. El Congreso lo turnó a la primera Comisión de Constitución, la cual emitió un dictamen favorable, aunque proponiendo algunas modificaciones y adiciones, tales como la participación de los obreros en las utilidades de las empresas y la obligación de éstas para proporcionar habitación a sus trabajadores. Estas innovaciones fueron inspiradas fundamentalmente por Múgica.

El 23 de enero de 1917, se inició la discusión del dictamen correspondiente para que se aprobara el proyecto, destacando en el debate el reconocimiento al derecho de huelga, que sin lugar a dudas fue el tema más controvertido. Finalmente un total de 163 diputados aprobaron por unanimidad los textos del artículo 5º y el que pasaría a ser el artículo 123, dentro del título constitucional denominado "Del Trabajo y la Previsión Social".

El artículo 123 de la Constitución Mexicana de 1917, dio cauce a una revolución ideológica de los principios constitucionales del derecho clásico. Es una obra jurídica fruto del sacrificio de las clases más desfavorables de nuestra Nación, cuyos anhelos no podían dejarse en el olvido por el

Constituyente de Querétaro, quien de manera responsable afrontó el reto de elevar a rango constitucional los derechos de la clase trabajadora. Con su acierto, el Constituyente de Querétaro revolucionó la teoría constitucional clásica, al incluir dentro de la Ley Suprema la regulación de las relaciones obrero-patronales.

Los derechos sociales implican la obligación del Estado, de vigilar que las relaciones de trabajo se lleven con equidad, en busca de la justicia social, que evita que se presenten los abusos cometidos en el pasado.

La declaración de los derechos sociales contenida en el artículo 123, contiene una enorme riqueza en cuanto a los de principios protectores para la clase trabajadora, de los que se destacan las siguientes garantías:

- Del trabajo individual, sin distinción de sexo, edad o nacionalidad, reglas directas de la prestación del servicio.
- Protección al trabajo de las mujeres y de los menores.
- Derechos colectivos, sindicatos, negociación colectiva, huelga.
- Protección en materia procesal, y
- Garantías relacionadas con la previsión social.

La declaración de los Derechos Sociales, que se cristaliza en el artículo 123 de la Constitución de 1917, marca la pauta en la búsqueda de la justicia social. Sin embargo, la protección jurídica que el Constituyente de Querétaro instituye para la clase trabajadora, no incluyó en los mismos términos a los trabajadores al servicio del Estado, que en cuestiones laborales seguían sujetos a las disposiciones del Derecho Administrativo.

En el artículo 123 se consagran los derechos mínimos de los trabajadores. Asimismo contienen disposiciones de carácter laboral los artículos 3º

fracción VII, 5º, 32, 73 fracción X, 115 fracción VIII y 116 fracción V de nuestra Constitución.

2.6 EL TRABAJADOR Y EL PATRÓN EN EL FIDEICOMISO PÚBLICO

A partir de 1941, se han destacado tanto a nivel práctico como teórico, aspectos del régimen legal que debe aplicarse a los trabajadores que las instituciones de crédito ocupan para cumplir funciones que les encomiendan, en los diversos contratos de fideicomiso que tienen celebrados en sus Departamentos o Dependencias Fiduciarias.

En nuestra opinión, el problema se originó porque en la Ley General de Instituciones de Crédito y Organizaciones Auxiliares de 1941 (ya derogada), artículo 45 fracción XIV se estableció lo siguiente:

"Artículo 45.- La actividad de las Instituciones Fiduciarias se someterá a las siguientes reglas:

XIV.- El personal que las instituciones fiduciarias utilicen directa o exclusivamente para el desempeño de mandatos o comisiones o la realización de fideicomisos, no formará parte del personal de la institución, sino que, según los casos, se considerará al servicio del mandante o comitente o del patrimonio dado en fideicomiso. Sin embargo, cualesquier derechos que asistan a esas personas conforme a la ley, los ejercerán contra la institución fiduciaria, la que, en su caso, para cumplir con las resoluciones que la autoridad competente dicte, afectará, en la medida que sea necesaria, los bienes materia del fideicomiso, de acuerdo con lo que establece la fracción III de este artículo".

Parece interesante hacer notar la contradicción jurídica que entrañó la ley mencionada en el artículo transcrito, puesto que no deja de ser un problema el hecho de que una legislación bancaria y de crédito, regule derechos laborales que teórica y constitucionalmente corresponde regular.

a una ley estrictamente laboral y más aún cuando la mencionada Ley, en lugar de conceder derechos a los trabajadores, se los restringe, de donde surge la duda el citado artículo fue constitucional a la luz, tanto del artículo 123, como del artículo 73 fracción X, último párrafo, pues en éste se dice que el Congreso de la Unión está facultado para expedir las leyes de trabajo reglamentarias del artículo 123, y por ningún lado que se analice, la Ley General de Instituciones de Crédito y Organizaciones Auxiliares de 1941 puede considerarse una ley del trabajo, reglamentaria del artículo 123.

La exposición de motivos de dicha Ley no trae ningún razonamiento, motivación o fundamento, para que el legislador de 1941 hubiera insertado en la ley norma tan confusa.

La situación de los trabajadores de los fideicomisos públicos puede afirmarse que tiene tres etapas: De 1931 a 1941, de 1941 a 1985 y de 1985 en adelante.

De 1931 a 1941 en nuestra opinión, los trabajadores de los fideicomisos lo fueron de las instituciones de crédito directamente y el patrón era la propia institución de crédito y sus derechos y obligaciones estaban regulados por la Ley Federal del Trabajo de 1931 y por el Reglamento de Empleados Bancarios de 1936. En el supuesto de que existieran actualmente trabajadores que hubieran entrado en un banco para la realización de fideicomisos antes de la entrada en vigor de la Ley General de Instituciones y Organizaciones Auxiliares de Crédito de 1941, esos trabajadores deben considerarse trabajadores bancarios con todos los derechos y obligaciones.

De 1941 a 1984 el problema que suscitó la fracción XIV del artículo 45 de Ley General de Instituciones de Crédito y Organizaciones Auxiliares de 1941, tantas veces comentado, es su contradictoria y oscura redacción.

En efecto, declara tajantemente que el personal que las instituciones fiduciarias utilicen directa o exclusivamente para el desempeño de mandatos o comisiones o realización de fideicomisos no formará parte del personal de la institución, es decir, niega la relación laboral.

Inmediatamente establece la presunción de que ese personal se considerará al servicio del mandante o comitente o del patrimonio dado en fideicomiso. En este aspecto, la fracción comentada tenía un grave error de técnica legislativa al considerar que la relación laboral se entendía establecida con el patrimonio dado en fideicomiso.

La fracción XIV del artículo 45 de la Ley General de Instituciones de Crédito y Organizaciones Auxiliares, presentó una gran contradicción en su texto, "pues por una parte niega la relación laboral y por otra parte dice que los trabajadores ejercitarán sus derechos en contra de la institución fiduciaria, la que para cumplir con las resoluciones de las autoridades competentes afectará los bienes materia del fideicomiso (más no del mandato o la comisión)".⁵²

Los problemas que ha traído la fracción comentada y que se repitieron en el artículo 63 de la Ley Reglamentaria del Servicio Público de Banca y Crédito de 1985, son los siguientes:

Existen opiniones en el sentido de que los trabajadores que ocupan las instituciones para las actividades fiduciarias no son trabajadores bancarios y, en consecuencia, no tienen derecho a las prestaciones que esa categoría de trabajadores devengan.

La H. Suprema Corte de Justicia de la Nación (Cuarta Sala), también sustentó un criterio parecido en ejecutoria dictada en 1977, como sigue:

⁵² ACOSTA ROMERO, Miguel y Laura Esther de la Garza Campos, Derecho Laboral..., Op. cit., p. 115.

Séptima Época

Instancia: Cuarta Sala

Fuente: Semanario Judicial de la Federación

Volumen: 103-108 Quinta Parte

Página: 37

Genealogía: Informe 1977, Segunda Parte, Cuarta Sala, tesis 47, página 50.

FIDEICOMISO, RELACIONES LABORALES EN CASO DE UN.- Conforme al artículo 45 fracción XIV de la Ley General de Instituciones de Crédito y Organizaciones Auxiliares, los trabajadores o personas que presten sus servicios en forma directa para realizar los fines del fideicomiso no están ligados laboralmente a la institución fiduciaria, sino al mandante o fideicomitente, y tan es así que las resoluciones que la autoridad competente dicte, como en el caso de los laudos, afectarán en la medida que sea necesario, los bienes materia del fideicomiso.

Amparo Directo 6145/76. Instituto Mexicano del Seguro Social. 14 de julio de 1977. Cinco votos. Presidente María Cristina Salmorán de Tamayo. Secretario: Miguel Bonilla Solís.

Si se lee con detenimiento el criterio que hemos transcrito, habla de que el personal que ocupan las instituciones fiduciarias para mandatos o comisiones o realización de fideicomisos, se considerará al servicio del mandante o comitente o del patrimonio dado en fideicomiso. "La fracción XIV del artículo 45 de la Ley General de Instituciones de Crédito y Organizaciones Auxiliares de Crédito hace un reenvío, al decir que los trabajadores lo son del mandante o del comitente, o lo que es más grave, del patrimonio dado en fideicomiso, en cuanto a los dos primeros supuestos, se dice mandante o comitente, pero no establece la legislación laboral aplicable en cada caso, por lo cual habría que determinar quién es el mandante o comitente".⁵³ Se presentaban varias posibilidades:

1. Si el mandante o comitente es un particular, persona física o una persona jurídica colectiva de Derecho Privado, o aún en Derecho Público, como un sindicato, la relación laboral tendría que regularse por el apartado "A" del artículo 123 y por la Ley Federal del Trabajo.

⁵³ Ibidem, p.116.

2. Si el mandante o comitente es el Gobierno Federal, la relación se regularía por el apartado "B" del artículo 123 y la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado.
3. Si el mandante o comitente fuere una entidad federativa o un municipio, habría que estar a los que señalaran las leyes locales que regulan las relaciones de trabajo, entre las Entidades Federativas o municipios y sus trabajadores (Artículo 115, fracción IX de la Constitución).
4. Si el mandante o comitente fuera una empresa de participación estatal o un organismo público descentralizado federal, habría que determinar qué ley es la aplicable para regular las relaciones entre la empresa u órgano y sus trabajadores.

Pero más grave aún resulta el que la ley dijera que los trabajadores de fideicomisos están al servicio del patrimonio dado en fideicomiso, pues es de todos sabido y como más adelante abundaremos sobre este tema, que el patrimonio no tiene personalidad jurídica propia y por lo tanto no puede ser titular de derechos y de obligaciones. Creemos que el criterio jurisprudencial que transcribimos anteriormente, no se ajustó a la redacción del artículo 45 de la abrogada Ley General de Instituciones de Crédito y Organizaciones Auxiliares de Crédito, ya que esta fracción hablaba de patrimonio dado en fideicomiso, más no de fideicomitente, motivo por el cual creemos que el precedente jurisprudencial, no tiene base, ni jurídica, ni legal.

A nuestro juicio, el problema no fue resuelto por la Ley Reglamentaria del Servicio Público de Banca y Crédito de 1982, ni por la de igual nombre de 1985, pues esta última en su artículo 63, textualmente disponía:

"**Artículo 63.-** 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".

Como puede observarse, el artículo 63 eliminó de su texto a comitentes y mandantes y contra toda lógica jurídica determina que el personal que la institución de crédito utilice para la realización de fideicomisos, se considera al servicio del patrimonio dado en fideicomiso.

Sin embargo, los problemas que ha traído la fracción comentada persisten, tan es así, que el artículo 82 de la Ley de Instituciones de Crédito publicada en el Diario Oficial de la Federación el 18 de julio de 1990, que abrogó a la Ley Reglamentaria del Servicio Público de Banca y Crédito de 1985, cae nuevamente en el mismo error, ya que su contenido es exactamente igual a la de la antigua ley, por lo que se estima urgente una reforma al citado precepto, tal y como lo proyectaremos en el último apartado del presente trabajo.

Es evidente que el patrimonio no puede tener derechos y obligaciones, esto se ha sostenido en virtud de que el fideicomiso público es un contrato y en consecuencia no tiene personalidad jurídica propia.

Asimismo, el artículo mencionado no señala cuál es el régimen legal que debe regular las relaciones laborales de los trabajadores de los fideicomisos y no especifica si deben regirse por el apartado "A" o por el apartado "B" del artículo 123 constitucional, lo que deja en completo estado de indefensión a los trabajadores, pues éstos no saben cuál es la autoridad

competente ante la que deben presentar sus demandas, así como tampoco conocen sus derechos como trabajadores.

Asimismo, al momento de cumplirse con el fin del fideicomiso, se liquida el patrimonio fideicomitado, de lo que surge la siguiente pregunta ¿qué va a suceder con los trabajadores de los fideicomisos si se considera al patrimonio como patrón?, para tratar de responder a esta interrogante se tendrían que analizar los siguientes puntos:

1. Si es aplicable la Ley Federal del Trabajo.
2. El tipo de contratación: si es determinada o indeterminada.
3. Si es por obra determinada, lo cual sería aplicable cuando el fideicomiso tiene una finalidad concreta y un término de duración: artículos 48, 53 y 55 de la Ley Federal del Trabajo.
4. Si se contrató por tiempo indeterminado y el fideicomiso terminara, podría asimilarse a la fracción I del artículo 434 (fuerza mayor), en este caso el trabajador tendría derecho a la indemnización constitucional.

El artículo 53 de la Ley Federal del Trabajo establece como causas de terminación de las relaciones de trabajo en su fracción III la terminación de las obra o vencimiento del término o inversión del capital, de conformidad con los artículos 36, 37 y 39.

De acuerdo a lo dispuesto en el artículo 36 de la Ley citada, el señalamiento de una obra determinada puede únicamente determinarse cuando así lo exija su naturaleza.

De acuerdo con el artículo 37, el señalamiento de un tiempo determinado puede únicamente estipularse en los casos siguientes:

- I. Cuando lo exija la naturaleza del trabajo que se va a prestar.
- II. Cuando tenga por objeto substituir temporalmente a otro trabajador; y
- III. En los demás casos previstos por esta Ley.

Por su parte, el artículo 48 establece: "El trabajador podrá solicitar ante la Junta de Conciliación y Arbitraje a su ejecución, que se le reinstale en el trabajo que desempeñaba, o que se le indemnice con el importe de tres meses de salario.

Si en el juicio correspondiente no comprueba el patrón la causa de la rescisión, el trabajador tendrá derecho, además, cualquiera que hubiese sido la acción intentada, a que se le paguen los salarios vencidos desde la fecha del despido hasta que se cumplimente el laudo".

En nuestra opinión, tratándose de fideicomisos privados, éstos encuadran perfectamente en las relaciones de trabajo por obra determinada, ya que la finalidad es cumplir con lo estipulado en ellos y no pudiendo durar más de 30 años, pero en tratándose de los fideicomisos públicos, sucede lo contrario, ya que éstos con frecuencia son por tiempo indeterminado.

Pensamos, que en caso de que el fideicomiso para el que prestaba sus servicios el trabajador se extingue por cualquiera de las causas a que se refiere el artículo 392 de la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito, el trabajador debe ser indemnizado de acuerdo a la ley, ya que como se mencionó con anterioridad, el artículo 53 de la Ley Federal del Trabajo, en su fracción III, menciona como causa de terminación de las relaciones de trabajo la terminación de la obra o vencimiento del término o inversión del capital, por lo que el trabajador debe ser indemnizado.

2.7 LA RELACIÓN DE TRABAJO ENTRE LOS TRABAJADORES DEL FIDEICOMISO Y LA INSTITUCIÓN FIDUCIARIA

La relación de trabajo entre las sociedades nacionales de crédito y sus trabajadores es regulada por la Ley Reglamentaria de la Fracción XIII Bis del Apartado "B" del Artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y por la Ley Federal del Trabajo Burocrático.

En nuestra opinión, los trabajadores de los fideicomisos deben considerarse empleados al servicio de las instituciones de crédito, a continuación se darán las razones legales y doctrinarias para probar que los trabajadores de los fideicomisos públicos son empleados bancarios.

El fideicomiso en México a partir de las leyes bancaria de 1926, 1932, 1941 y las posteriores a la expropiación bancaria de 1982 y 1985, es una operación bancaria, en consecuencia, en nuestro país no pueden existir fideicomisos sin la intervención de instituciones de crédito concesionadas para actuar como fiduciarias, es decir, una operación típica bancaria y reservada por la ley a los bancos. En virtud de que la actividad fiduciaria sólo puede ser ejecutada por las instituciones de crédito, los trabajadores que realicen acciones referentes a los fideicomisos estarán efectuando actos que les corresponden a las instituciones bancarias, por lo que es de pensarse que es ilógico que el artículo 82 de la Ley de Instituciones de Crédito establezca que los trabajadores de los fideicomisos no sean empleados de las instituciones de crédito.

A partir de la estatización del servicio bancario, las sociedades nacionales de crédito y los trabajadores a su servicio, rigen sus relaciones laborales por nombramientos y no por contratos de trabajo, como lo hacían anteriormente.

Es muy distinta la regulación del trabajo a que se refiere el apartado "A" del artículo 123 constitucional y el apartado "B" del mismo artículo.

Antes de la vigencia de la Ley Reglamentaria de la Fracción XIII Bis del Apartado "B" del Artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, les era aplicable el apartado "A" del artículo antes mencionado, a los trabajadores de las instituciones de crédito y las relaciones de trabajo se regulaban por contratos individuales de trabajo. El artículo 26 de la Ley Federal del Trabajo establece que la falta de escrito a que se refieren los artículos 24 y 25 no priva al trabajador de los derechos que deriven de las normas de trabajo y de los servicios prestados, pues se imputará al patrón la falta de esa formalidad.

El artículo 8 de nuestra ley laboral, como ya lo mencionamos anteriormente, es la persona física o moral que presta a otra física o moral un trabajo personal subordinado, por lo tanto, en cuanto hace a los trabajadores de los fideicomisos públicos, éstos se encuentran subordinados directamente a las instituciones de crédito y por ende, deben ser considerados sus trabajadores.

El patrón, como ya se dijo, es la persona física o colectiva que utiliza los servicios de una o varios trabajadores, siendo la ley laboral indistinta en cuanto a si la persona moral es una sociedad civil o mercantil, ya que lo importante es el hecho objetivo de recibir un servicio personal subordinado.

Es unánime la doctrina mexicana al considerar que el patrón necesariamente debe ser una persona física o una persona jurídica colectiva, en éste último caso, cualquiera que sea su forma de organización, pero reconocida por la ley, y como ya demostraremos más adelante, el fideicomiso no tiene esa categoría, sino que es un contrato que no tiene personalidad jurídica.

Otro principio en el que la doctrina mexicana y extranjera coinciden, es que en la relación de trabajo, el servicio ha de ser prestado de manera subordinada, entendiéndose que el trabajo habrá de realizarse bajo las órdenes de patrón a cuya autoridad estarán subordinados los trabajadores, tal y como lo establece la fracción III del artículo 134 de la Ley Federal del Trabajo.

Sin embargo, la relación de subordinación no puede establecerse entre el patrimonio dado en fideicomiso y los trabajadores, como lo pretende marcar el artículo 82 de la Ley de Instituciones de Crédito, ya que dicho precepto da el carácter de patrón a una masa patrimonial que no tiene personalidad jurídica y por lo tanto no puede ser patrón.

La conclusión a la que se llega es que el personal de los fideicomisos públicos son trabajadores de la institución fiduciaria y por lo tanto sus relaciones se rigen por el apartado "B" del artículo 123 constitucional y más concretamente, por la Ley Reglamentaria de la Fracción XIII Bis de dicho apartado, es decir, tienen el carácter de empleados bancarios.

Esta conclusión se confirma con el hecho de que estos trabajadores son considerados en el artículo 108 constitucional como servidores públicos sujetos a la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, aunados a que el artículo 212 del Código Penal Federal, establece:

"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 mérito de lo expuesto, se estima pertinente que los trabajadores de los fideicomisos públicos deban ser considerados como empleados bancarios ya que de esta manera tendrían una seguridad jurídica y un régimen laboral aplicable, acabando así con la diferencia e incertidumbre laboral de quienes trabajan para este sector de la administración pública federal.

2.8 FIDEICOMISOS PÚBLICOS Y ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS. DIFERENCIA EN SU RÉGIMEN LABORAL.

En la práctica, mucho se ha comentado la posibilidad de incluir a los trabajadores de los fideicomisos públicos dentro del régimen laboral de los organismos descentralizados, como una forma para que dichos trabajadores queden contemplados dentro del apartado "A" del artículo 123 de nuestra Carta Magna, propuesta que resultaría viable a no ser porque se tratan de figuras jurídicas distintas, tal y como lo veremos en el siguiente cuadro comparativo:

FIDEICOMISO PÚBLICO	ORGANISMO DESCENTRALIZADO
Es creado por ley, decreto o autorización del Ejecutivo Federal.	Es creado por ley, decreto o autorización del Ejecutivo Federal.
Depende indirectamente del Ejecutivo Federal.	Órgano que depende indirectamente del Ejecutivo Federal.
Al tratarse de un contrato, carece de personalidad jurídica propia.	Tiene invariablemente personalidad jurídica.
No cuenta con un patrimonio propio, pues el titular del patrimonio es la institución fiduciaria.	Siempre tiene patrimonio propio.
Realiza fines que corresponden a la Administración Pública, impulsando las áreas prioritarias del desarrollo.	Realiza actividades correspondiente a las áreas estratégicas o prioritarias y que tengan por objeto prestar un servicio público o bien, la obtención o aplicación de recursos para fines de asistencia o seguridad social.

El artículo 1º de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal menciona que los organismos descentralizados, las empresas de participación estatal, las instituciones nacionales de crédito, las organizaciones auxiliares nacionales de crédito, las instituciones nacionales

de seguros y fianzas y los fideicomisos componen la administración pública paraestatal.

A pesar de que el artículo 40 de la Ley Federal de Entidades Paraestatales pretende establecer semejanzas entre una y otra figura al señalar que "los fideicomisos públicos que se establezcan por la administración pública federal, que se organicen de manera análoga a los organismos descentralizados o empresas de participación estatal mayoritaria...", se tratan de entes completamente distintos, cuya diferencia esencial radica en que los fideicomisos públicos no cuentan con personalidad jurídica y patrimonio propios.

El artículo 15, fracción IX de la Ley Federal de Entidades Paraestatales determina:

"Artículo 15.- En las leyes o decretos relativos que se expidan por el Congreso de la Unión o por el Ejecutivo Federal para la creación de un organismo descentralizado se establecerán, entre otros elementos:

XI. El régimen laboral al que se sujetarán las relaciones de trabajo".

Sin embargo, al no especificar el citado precepto qué régimen será aplicable a los trabajadores al servicio de los organismos descentralizados, éstos no están comprendidas ni el apartado "A" ni en el apartado "B" del artículo 123 constitucional. El problema tiene su origen en la Constitución misma, ya que la fracción XXXI del apartado "A" alude a las empresas que sean administradas en forma directa o descentralizada por el Gobierno Federal, pero no comprende a los organismos descentralizados, en tanto que el apartado "B" no hace mención alguna de ellos.

La confusión aumenta si consideramos que la Ley Reglamentaria del apartado "B", en el artículo 1º, al establecer su ámbito de validez, rebasa a

la Constitución y enumera expresamente a algunos organismos descentralizados:

"Artículo 1.- La presente Ley es de observancia general para los titulares y trabajadores de las dependencias de los Poderes de la Unión, del Gobierno del Distrito Federal de las Instituciones que a continuación se enumeran: Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, Juntas Federales de Mejoras Materiales, Instituto Nacional de la Vivienda, Lotería Nacional, Instituto Nacional de Protección a la Infancia, Instituto Nacional Indigenista, Comisión Nacional Bancaria y de Seguros, Comisión Nacional de Valores, Comisión de Tarifas de Electricidad y Gas, Centro Materno-Infantil 'Maximino Ávila Camacho' y Hospital Infantil; así como de los otros organismos descentralizados, similares a los anteriores que tengan a su cargo función de servicios públicos".

Toda esta situación da origen a que los trabajadores de los organismos descentralizados estén regulados, unos por el apartado "A", y otros, por el apartado "B", con las ventajas o restricciones que ello implique.

Con la finalidad de resolver la incertidumbre, la Suprema Corte de Justicia de la Nación en enero de 1996 declaró, mediante la tesis de jurisprudencia 1/1996, la inconstitucionalidad del artículo 1º de la Ley Federal de Trabajadores al Servicio del Estado, por el hecho de incorporar al apartado "B" a ciertos organismos descentralizados, sin que se trate de servidores públicos federales.

La emisión de la referida jurisprudencia responde a precedentes constitucionales por amparos en reunión, tendiente al análisis del artículo 1º de la Ley Burocrática con el orden constitucional, mismos que han sido resueltos determinando una contrariedad entre ambos ordenamientos.

El mecanismo para establecer el régimen laboral a los organismos descentralizados, en algunos casos, se reduce a la decisión del Presidente

de la República en turno, o del Congreso de la Unión, quienes conforme a las circunstancias políticas del momento, ubican en el apartado que consideran conveniente al organismo de que se trate, trayendo como consecuencia un trato diferente a quienes prestan sus servicios en los diversos organismos descentralizados con las ventajas o restricciones que implique quedar tutelado por el apartado "A" o "B".

De todo lo anterior se desprende que el régimen laboral de los trabajadores que prestan sus servicios a los organismos públicos descentralizados queda en manos del titular del Poder Ejecutivo, o bien del Poder Legislativo Federal, situación que no puede quedar al arbitrio de una autoridad determinada, sobre todo, porque dicha atribución ya se encuentra encomendada de forma exclusiva al Congreso de la Unión conforme al artículo 123 y a la fracción X del artículo 73 constitucionales.

Lo congruente, para algunos juristas, sería que todos los trabajadores al servicio de los organismos descentralizados deben estar regulados por el apartado "A" del artículo 123 constitucional, mientras subsista el esquema de apartados, para que se dé un trato idéntico a todos los trabajadores al servicio de los organismos descentralizados, para que de esta manera las condiciones de seguridad y estabilidad indispensables para que este tipo de entidades logren los altos fines que tienen encomendados.

Sin embargo, independientemente del régimen que tenga o pudieran llegar a tener los trabajadores de los organismos descentralizados, 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.

Por otro lado, procede destacar que a diferencia de las demás entidades paraestatales, el fideicomiso público es análogo en cuanto a estructura se

refiere, pero no puede gozar de la personalidad que sí tienen las demás entidades de la administración pública paraestatal, como lo son los organismos descentralizados 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 expedición 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 apartado "A" del citado artículo.

Es decir, que de acuerdo a lo anterior, los fideicomisos públicos podrían encuadrar en ese supuesto; así, los trabajadores de los fideicomisos públicos estarían regulados por el apartado "A" del artículo 123 constitucional y no por el "B" del mismo artículo, lo cual resulta 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 por ende, ser consideradas como personas morales, caso en el cual, el fideicomiso público no encuadra.

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, por lo que los trabajadores deben de ejercer sus derechos contra la institución fiduciaria y no con el fideicomiso.

De todo lo anterior, es necesario aclarar que el fideicomiso público 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 se rigen por su ley específica, tal y como lo establece el artículo 4º de la Ley Federal de Entidades Paraestatales:

"Artículo 4.- El Banco de México, las sociedades nacionales de crédito, las organizaciones auxiliares nacionales de crédito, las instituciones nacionales de seguros y fianzas, los fondos y 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".

Resulta valioso destacar, antes de considerar el régimen de los trabajadores de los fideicomisos públicos dentro del apartado "A" del artículo 123 constitucional, el hecho de que nuestros legisladores le concedan personalidad jurídica propia, para que de esta manera no requiera de otra persona moral, como lo es en este caso la fiduciaria, para que tenga la facultad de actuar como patrón.

CAPÍTULO III

EL PROBLEMA DE LA AUTORIDAD LABORAL COMPETENTE PARA DIRIMIR LAS CONTROVERSIAS ENTRE LOS TRABAJADORES DE LOS FIDEICOMISOS PÚBLICOS Y LAS INSTITUCIONES DE CRÉDITO

3.1 AUTORIDADES COMPETENTES PARA DIRIMIR LOS CONFLICTOS LABORALES

3.1.1 Junta Federal de Conciliación y Arbitraje

El surgimiento de conflictos de trabajo que iban más allá de la jurisdicción de las Juntas de los Estados y que, por lo mismo, no podían ser resueltos por dichos órganos jurisdiccionales, y de conflictos que afectaban directamente a la economía nacional, revelaron la necesidad de establecer las Juntas Federales de Conciliación y la Federal de Conciliación y Arbitraje.

El Doctor José Dávalos Morales anota que el antecedente inmediato de la creación de las Juntas lo encontramos cuando "la Secretaría de Industria giró una serie de circulares: la de 28 de abril de 1926, previno que los conflictos ferrocarrileros serán resueltos por el Departamento de Trabajo de la Secretaría, la de 5 de marzo de 1927, dispuso que dado que el artículo 27 constitucional declaraba de jurisdicción federal todas las cuestiones relativas a la industria minera, los conflictos que se suscitaran entre trabajadores y patrones de dicha industria, se resolverían por la Secretaría de Industria; y una última circular de 18 de marzo del mismo año, que dispuso, con objeto de uniformar la aplicación de un contrato-ley, firmado entre trabajadores y patrones de la industria textil, que el Departamento de Trabajo de la Secretaría resolvería todos los conflictos derivados de dicho instrumento".⁵⁴

Todas estas circulares llevaron al Ejecutivo de la Unión a expedir, el 27 de septiembre de 1927, un decreto por el cual se creaba la Junta Federal de

⁵⁴ DÁVALOS MORALES, José. Derecho individual..., Op. cit., p. 71.

Conciliación y Arbitraje y las Juntas Federales de Conciliación; decreto reglamentario de las leyes de ferrocarriles, petróleo y minería, las cuales hacían imposible la intervención de las autoridades locales. Posteriormente se expidió un reglamento al que se sujetó la organización y funcionamiento de las Juntas.

No podemos olvidar, en cuanto al primer punto, que de 1917 a 1929 (año en que se federalizó la facultad de legislar en materia laboral), las entidades federativas regulaban en forma exclusiva las relaciones de trabajo en sus circunscripciones políticas. La intención, loable en un auténtico federalismo, provocó un caos legislativo que desembocó en indefinición e inseguridad jurídicas, pero que afortunadamente se resolvió también en la emisión de la primera Ley Federal del Trabajo de 1931.

La fundamentación normativa de la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje, reside en la fracción XX del artículo 123 constitucional, que establece:

"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, las cuales regirán:

A. Entre los obreros, jornaleros, empleados, domésticos, artesanos, y de una manera general, todo contrato de trabajo:

XX. Las diferencias o los conflictos entre el capital y el trabajo se sujetarán a la decisión de una Junta de Conciliación y Arbitraje, formada por igual número de representantes de los obreros y de los patronos, y uno del gobierno..."

En la actualidad, aunque la normación del trabajo corresponde al Congreso General, su aplicación es compartida por las autoridades federales y las locales.

La competencia a nivel federal se fija por la fracción XXXI del apartado "A" del artículo 123 constitucional, que enumera, con el auxilio reglamentario del artículo 527 de la Ley Federal del Trabajo, las ramas industriales y el tipo de empresas que corresponden a ese nivel del poder político, por exclusión, los asuntos de naturaleza laboral no comprendidos en esa relación, se encuentran en el ámbito competencial de las autoridades jurisdiccionales locales del trabajo. Debe hacerse la aclaración consistente en que las autoridades de la Federación (únicas competentes en principio), serán auxiliadas por las locales en la aplicación de las normas relativas a capacitación y adiestramiento, así como a seguridad e higiene.

En cuanto a los órganos que constituyen la magistratura del trabajo en nuestro país, debe señalarse que existe, con sede en la ciudad de México, la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje, de la que dependen las Juntas Especiales de Conciliación y Arbitraje establecidas fuera de la capital de la República y dentro de ella, conforme a la distribución de ramas de la industria, materias y jurisdicción territorial que se les asigne por el Secretario del Trabajo y Previsión Social. Asimismo, en cada capital o entidad federativa, existe una Junta Local de Conciliación y Arbitraje de la cual dependen las Juntas Especiales que desempeñan tanto las funciones conciliatorias como las de arbitraje, en los renglones industriales, materias y territorios asignados por el gobernador del Estado o por el Jefe de Gobierno del Distrito Federal (en el caso de la sede de los poderes federales).

La Junta Federal de Conciliación y Arbitraje es conducida por su respectivo presidente cuando se trata de dos o más ramas de la industria o de las actividades representadas o de conflictos colectivos, en los demás casos,

dicho funcionario y los presidentes de las juntas especiales serán sustituidos por el auxiliar correspondiente, salvo las excepciones del artículo 610 de la Ley Federal del Trabajo.

Existen Juntas que exclusivamente realizan funciones conciliatorias. En el ámbito federal, prácticamente se han eliminado las Juntas de Conciliación y se han sustituido por órganos que conjuntamente realizan las funciones de arbitraje, puesto que aquéllas eran una carga al erario y se caracterizaban por su inoperancia.

En la designación de los representantes gubernamentales intervienen, según el ámbito competencial, desde el Presidente de la República y el Secretario del Trabajo hasta los gobernadores de los Estados. Un presidente de Junta puede ser designado por un período y ratificado en los subsiguientes; los representantes de los trabajadores y de los patrones son designados en convenciones convocadas para ese efecto y generalmente permanecen en la defensa de los intereses sectoriales durante un período de seis años.

Si los representantes obreros y patronales incurren en las causas de responsabilidad previstas en la Ley Federal del Trabajo, las sanciones correspondientes se impondrán por el Jurado de Responsabilidades de los Representantes, integrado en los términos del artículo 674 de la ley de la materia.

Las Juntas de Conciliación y Arbitraje son órganos integrados por igual número de representantes obreros y patronales que, bajo la rectoría del representante gubernamental, constituyen la magistratura del trabajo.

La ley prevé el establecimiento de una Junta Federal de Conciliación y Arbitraje cuya competencia está determinada por vía de excepción en la fracción XXXI del apartado "A" del artículo 123 constitucional:

"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, las cuales regirán:

A. Entre los obreros, jornaleros, empleados, domésticos, artesanos, y de una manera general, todo contrato de trabajo:

XXXI.- La aplicación de las leyes del trabajo corresponde a las autoridades de los Estados, en sus respectivas jurisdicciones, pero es de la competencia exclusiva de las autoridades federales en los asuntos relativos a:

a) Ramas industriales y servicios:

1. Textil;
2. Eléctrica;
3. Cinematográfica;
4. Hulera;
5. Azucarera;
6. Minera;
7. Metalúrgica y siderúrgica, abarcando la explotación de los minerales básicos, el beneficio y la fundición de los mismos, así como la obtención de hierro metálico y acero a todas sus formas y ligas y los productos laminados de los mismos;
8. De hidrocarburos;
9. Petroquímica;
10. Cementera;
11. Calera;
12. Automotriz, incluyendo autopartes mecánicas o eléctricas;
13. Químicas, incluyendo la química farmacéutica y medicamentos;

14. De celulosa y papel;
15. De aceites y grasas vegetales;
16. Productora de alimentos, abarcando exclusivamente la fabricación de los que sean empacados, enlatados o envasados o que se destinen a ello;
17. Elaboradora de bebidas que sean envasadas o enlatadas o que se destinen a ello;
18. Ferrocarrilera;
19. Maderera básica, que comprende la producción de aserradero y la fabricación de triplay o aglutinados de madera;
20. Vidriera, exclusivamente por lo que toca a la fabricación de vidrio plano, liso o labrado, o de envases de vidrio;
21. Tabacalera, que comprende el beneficio o fabricación de productos de tabaco; y
22. Servicios de banca y crédito.

b) Empresas

1. Aquellas que sean administradas en forma directa o descentralizada por el Gobierno Federal;
2. Aquellas que actúen en virtud de un contrato o concesión federal y las industrias que les sean conexas; y
3. Aquellas que ejecuten trabajos en zonas federales o que se encuentren bajo jurisdicción federal, en las aguas territoriales o en las comprendidas en la zona económica o exclusiva de la Nación.

También será competencia exclusiva de las autoridades federales, la aplicación de las disposiciones de trabajo en los asuntos relativos a conflictos que afecten a dos o más entidades federativas; contratos colectivos que hayan sido declarados obligatorios en más de una entidad federativa; obligaciones patronales en materia educativa, en los términos de ley; y respecto a las obligaciones de los patrones en materia de capacitación y adiestramiento de sus trabajadores, así como de seguridad e higiene en los centros de trabajo, para lo cual las autoridades federales contarán con el auxilio de las estatales, cuando se trate de ramas o actividades de jurisdicción local, en los términos de la ley reglamentaria correspondiente".

La competencia de las Juntas Locales de Conciliación y Arbitraje que se constituyan en el Distrito Federal y en las diversas entidades federativas, se

establecerá de acuerdo a las decisiones del Jefe de Gobierno del Distrito Federal o de los gobernadores de los Estados.

El artículo 604 de la Ley Federal del Trabajo señala:

"Artículo 604.- Corresponde a la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje el conocimiento y resolución de los conflictos de trabajo que se susciten entre trabajadores y patrones, sólo entre aquéllos o sólo entre éstos, derivados de las relaciones de trabajo o de hechos íntimamente relacionados con ellas...".

El artículo 1º del Reglamento Interior de Trabajo de la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje establece:

"Artículo 1.- La Junta Federal de Conciliación y Arbitraje es un Tribunal con plena jurisdicción, de composición tripartita, integrada por igual número de representantes de trabajadores y patrones y uno del gobierno, de conformidad con la fracción XX del artículo 123 constitucional Apartado "A"; que tiene a su cargo la tramitación y resolución de los conflictos de trabajo que se susciten entre trabajadores y patrones, solo entre aquéllos o solo entre éstos, derivados de las relaciones de trabajo o de hechos íntimamente relacionados con ellas, y su competencia está determinada por la fracción XXXI del artículo 123 constitucional y por el artículo 527 y demás relativos de la Ley Federal del Trabajo".

El funcionamiento de la Junta puede ser en Pleno o en Juntas Especiales. El Pleno lo integran el Presidente de la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje y los representantes de los trabajadores y de los patrones.

Las Juntas Especiales se constituyen de conformidad con la clasificación de las ramas de la industria y de las actividades diversas que determinan la jurisdicción federal.

La Ley autoriza en su artículo 606 que se establezcan Juntas Especiales fuera de la capital de la República integradas en su funcionamiento y régimen jurídico a la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje, correspondiéndoles el conocimiento y resolución de los conflictos de trabajo en todas las ramas de la industria y las actividades de la competencia federal, con excepción de los conflictos colectivos.

Como ya lo señalamos anteriormente, la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje se integrará con un representante del Gobierno y con los representantes de los trabajadores y de los patrones electos legalmente, pero además cuenta con órganos jurídicos, administrativos y servidores públicos, los cuales, de conformidad con el artículo 4º del Reglamento Interior son los siguientes:

- El Pleno de la Junta
- Presidente de la Junta
- Secretaría General de Acuerdos y Conflictos Colectivos
- Secretaría General de Conflictos Individuales
- Secretaría General de Asuntos Jurídicos y Documentación
- Coordinación General de Administración
- Presidentes de Juntas Especiales
- Coordinaciones de Conciliadores, y de Asesores de la Presidencia
- Secretaría Auxiliar de Emplazamientos a Huelga
- Secretaría Auxiliar de Huelgas
- Secretaría Auxiliar de Conflictos Colectivos
- Secretaría Auxiliar de Peritajes y Diligencias
- Secretaría Auxiliar de Apoyo y Control Procesal a Juntas Especiales
- Secretaría Auxiliar de Información Técnica y Documental
- Secretaría Auxiliar de Amparos
- Subcoordinación de Programación, Organización y Presupuesto
- Subcoordinación de Administración de Personal
- Subcoordinación de Recursos Materiales y Servicios Generales
- Unidad de Registro de Contratos Colectivos y Reglamentos Interiores de Trabajo

- Unidad de Quejas, Denuncias y Responsabilidades
- Oficinas Auxiliares Foráneas de la Junta
- Titulares de Unidad
- Conciliadores
- Auxiliares de la Junta Especial
- Secretarios de Acuerdos
- Actuarios

Las facultades del Pleno de la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje aparecen en el artículo 614 de la Ley Federal del Trabajo:

"Artículo 614.- El Pleno de la Junta Conciliación y Arbitraje tiene las facultades y obligaciones siguientes:

- I. Expedir el Reglamento Interior de la Junta y el de la Junta de Conciliación;
- II. Conocer y resolver los conflictos de trabajo cuando afecten a la totalidad de las ramas de la industria y de las actividades representadas en la Junta;
- III. Conocer del recurso de revisión interpuesto en contra de las resoluciones dictadas por el Presidente de la Junta en la ejecución de los laudos del pleno;
- IV. Uniformar los criterios de resolución de la Junta, cuando las Juntas Especiales sustenten tesis contradictorias;
- V. Cuidar que se integren y funcionen debidamente las Juntas de Conciliación y girar las instrucciones que juzgue conveniente para su mejor funcionamiento;
- VI. Informar a la Secretaría del Trabajo y Previsión Social de las deficiencias que observen en el funcionamiento de la Junta y sugerir las medidas que convengan dictar para corregirlas; y
- VII. Las demás que le confieren las leyes.

Tratándose de asuntos colectivos, las Juntas Especiales se integrarán con el Presidente de la Junta Federal y con los respectivos representantes de los trabajadores y de los patronos (artículo 608 de la Ley Federal del Trabajo).

Las facultades y obligaciones de las Juntas Especiales están precisadas en el artículo 616 de la Ley y son las siguientes:

- I. Conocer y resolver los conflictos de trabajo que se susciten en las ramas de la industria o de las actividades representadas en ellas;
- II. Conocer y resolver los conflictos a que se refiere al artículo 600, fracción IV, que se susciten en el lugar en que se encuentren instaladas;
- III. Practicar la investigación y dictar las resoluciones a que se refiere el artículo 503;
- IV. Conocer del recurso de revisión interpuesto en contra de las resoluciones del Presidente en ejecución de los laudos;
- V. Recibir en depósito los contratos colectivos y los reglamentos interiores de trabajo. Decretado el depósito se remitirá expediente al archivo de la Junta;
y
- VI. Las demás que le confieren las leyes.

Por lo que hace a las Juntas Locales de Conciliación y Arbitraje, funcionarán en cada una de las Entidades Federativas, lo que parece significar que se refiere exclusivamente a los Estados, en realidad también se incluye en el mismo concepto, sin rigor constitucional, al Distrito Federal. Asimismo se indica que deberán de conocer de los conflictos de trabajo "que no sean de la competencia de la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje".

En cada Estado, inclusive, en el Distrito Federal, si las necesidades del trabajo y el capital lo requieren, se podrán establecer varias Juntas de Conciliación y Arbitraje. Los gobernadores y el Jefe de Gobierno del Distrito Federal fijarán el lugar de su residencia y su competencia territorial (artículo 622).

A las Juntas Locales de Conciliación y Arbitraje se les aplicarán las mismas disposiciones previstas para la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje, con las siguientes salvedades:

a) Las facultades del Presidente de la República y del titular de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social se ejercerán por los gobernadores de los Estados y por el Jefe de Gobierno del Distrito Federal (artículo 623).

b) El Presidente de la Junta Local de Conciliación y Arbitraje del Distrito Federal, percibirá los mismos emolumentos que correspondan al presidente del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal (artículo 624).

3.1.2 Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje

El Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje es un órgano colegiado, autónomo, con plena jurisdicción para tramitar y resolver los asuntos a que se refieren las Leyes Reglamentarias del apartado "B" del artículo 123 de la Constitución. De acuerdo con la fracción XII del artículo 123, apartado "B", "los conflictos individuales, colectivos o intersindicales serán sometidos a un Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, integrado según lo previsto en la Ley Reglamentaria".

El Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje funcionará en pleno y en salas y se integrará cuando menos con tres salas, las que podrán aumentarse cuando así se requiera. Cada sala está integrada por un magistrado designado por el Gobierno Federal, un magistrado representante de los trabajadores designado por la Federación de Sindicatos de Trabajadores al Servicio del Estado (FSTSE) y un tercero como árbitro, nombrado por los dos primeros y que fungirá como Presidente de Sala.

El pleno es el órgano supremo del Tribunal y sus disposiciones son obligatorias. Se integra con la totalidad de los magistrados de las salas y un magistrado adicional, designado por el Presidente de la República, que fungirá como presidente del propio Tribunal.

Para normar la organización y funcionamiento, así como para determinar las facultades y atribuciones de sus servidores públicos, el Tribunal cuenta con un Reglamento Interior, publicado en el Diario Oficial de la Federación, el 29 de septiembre de 2000.

La estructura del Tribunal, está contemplada en el artículo 5º de dicho Reglamento, que establece:

"Artículo 5.- Para el desahogo de los asuntos de su competencia, el Tribunal contará con los siguientes órganos, unidades y una coordinación:

El Pleno del Tribunal;

El Presidente del Tribunal;

Las Salas;

Los Presidentes de las Salas;

Los Magistrados Representantes;

La Secretaría General de Acuerdos;

Las Secretarías Generales Auxiliares;

Las Unidades Técnicas;

La Dirección General de Administración;

La Contraloría Interna;

La Procuraduría de la Defensa de los Trabajadores al Servicio del Estado;

La Unidad de Conciliadores;

La Coordinación de Actividades Procesales;

La Unidad de Actuarios;

La Unidad de Amparos;

La Unidad de Informática Jurídica;

La Unidad de Archivo; y

El Boletín Laboral Burocrático”.

La competencia del Tribunal está prevista en el artículo 124 de la Ley de Trabajadores al Servicio del Estado, que dispone:

“Artículo 121.- El Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje es competente para:

- I. Conocer de los conflictos individuales que se susciten entre titulares de una dependencia o entidad y sus trabajadores;
- II. Conocer de los conflictos colectivos que surjan entre el Estado y las organizaciones de trabajadores a su servicio;
- III. Conceder el registro de los sindicatos, o en su caso, dictar la cancelación de los mismos;
- IV. Conocer de los conflictos sindicales e intersindicales, y
- V. Efectuar el registro de las condiciones generales de trabajo, reglamentos de escalafón, reglamentos de las comisiones mixtas de seguridad e higiene y de los estatutos de los sindicatos”.

Al pleno del Tribunal de Conciliación y Arbitraje le corresponde lo que señala el artículo 124 A:

- I. Expedir el reglamento interior o los manuales de organización del Tribunal;
- II. Uniformar los criterios de carácter procesal de las diversas salas, procurando evitar sustentar tesis contradictorias;
- III. Tramitar y resolver los asuntos a que se refieren las fracciones II, III, IV y V del artículo anterior;
- IV. Determinar, en función de las necesidades del servicio, la ampliación de número de sala y de salas auxiliares que requiera la operación del Tribunal, y
- V. Las demás que le confieran las disposiciones legales aplicables.

A cada una de las salas, lo que dispone el artículo 124 B:

- I. Conocer, tramitar y resolver los conflictos individuales que se susciten entre los titulares de las dependencias o entidades y sus trabajadores, y que le

sean asignadas, de conformidad con lo establecido en el reglamento interior, y

- II. Las demás que le confieran las leyes.

Y las salas auxiliares, el artículo 124 C:

- I. Conocer de los conflictos individuales que se susciten entre las dependencias o entidades a que se refiere el artículo 1º de esta ley y sus trabajadores, cuando éstos presten sus servicios en las entidades federativas de su jurisdicción.
- II. Tramitar todos los conflictos a que se refiere la fracción anterior hasta agotar el procedimiento, sin emitir laudo, debiendo turnar el expediente al presidente del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, dentro de los diez días siguientes a aquél en que se declare cerrada la instrucción, para que éste lo turne a la sala correspondiente que dictará el laudo;
- III. Los demás que les confieren las leyes.

De la lectura a los artículos 1º y 5º de la propia ley, no todos los trabajadores o servidores públicos del Estado pueden acudir en demanda de justicia laboral al Tribunal, puesto que el artículo 1º determina a quiénes les es aplicable.

El artículo 4º establece una gran división entre trabajadores de base y de confianza, y el artículo 5º da una enorme lista de los trabajadores de confianza, a los cuales por disposición del artículo 8º no se les aplica la ley, ni tampoco a los miembros del Ejército y Armada Nacionales y a los miembros del Servicio Exterior Mexicano.

Por otra parte, el hecho de que el artículo 1º diga que se aplica la ley a los titulares y trabajadores de las dependencias de los Poderes de la Unión, del Gobierno del Distrito Federal, de Instituciones enumeradas en el propio artículo y a otros organismos descentralizados similares a los mencionados

en el precepto, hace que no se sepa en un momento dado, a qué trabajadores se les aplica la ley, pues tendría que hacerse una revisión de la legislación de los organismos descentralizados para determinar a cuáles les es aplicable.

Existen opiniones en el sentido de que los trabajadores de confianza de los Poderes de la Unión y del Distrito Federal y de los organismos descentralizados a los que rige la mencionada ley, podrán acudir ante el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, respecto de violación a sus derechos derivados de la relación individual de trabajo, que no se refieran a la estabilidad en el empleo, ya que expresamente están excluidos de la competencia del Tribunal en este caso, y quedarán amparados en cuanto a las medidas de protección al salario y de los beneficios de la seguridad social, de acuerdo con la fracción XIV del apartado "B" del artículo 123 constitucional, pudiendo en ese aspecto acudir al Tribunal.

El Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, de acuerdo con el artículo 122, "contará con un secretario general de acuerdos. El pleno contará con el personal que sea necesario para atender los asuntos de su competencia. En cada sala y sala auxiliar habrá un secretario general auxiliar y el número de secretarios de acuerdos, actuarios y personal administrativo, que sean necesarios para atender el volumen de asuntos".

El Tribunal tendrá también el número de conciliadores que sean necesarios para prestar el servicio público de conciliación en los asuntos de la competencia del Tribunal o que les encomiende el presidente de éste, interviniendo y dando fe pública de los convenios que las partes celebren con su intervención. El nombramiento de los conciliadores será hecho por el presidente del Tribunal.

Contará asimismo con una Procuraduría de la Defensa de los Trabajadores al Servicio del Estado integrada por un procurador y el número de procuradores auxiliares que se juzgue necesario para la defensa de los intereses de los trabajadores y que, en forma gratuita, representará o asesorará a los trabajadores siempre que lo soliciten, en las cuestiones que se relacionen con la aplicación de esta ley, interponiendo los recursos ordinarios y el juicio de amparo, cuando procedan, para la defensa del trabajador y proponiendo a las partes interesadas soluciones conciliatorias para el arreglo de sus conflictos haciendo constar los resultados en actas autorizadas.

Los nombramientos del procurador y de los procuradores auxiliares los hará el presidente del Tribunal, con el acuerdo del pleno. Las autoridades están obligadas a proporcionar a la Procuraduría los datos e informes que solicite para el mejor desempeño de sus funciones. El reglamento determinará las atribuciones y obligaciones de la Procuraduría.

Los secretarios de acuerdos y el personal administrativo del Tribunal son de base y estarán sujetos a la Ley Federal de Trabajadores al Servicio del Estado.

El secretario general de acuerdos, los secretarios generales auxiliares, los secretarios generales auxiliares, los secretarios de acuerdos y el jefe de actuarios, deberán satisfacer los siguientes requisitos:

- I. Ser mexicanos mayores de edad y estar en pleno ejercicio de sus derechos;
- II. Tener título legalmente expedido de licenciado en Derecho; y
- III. No haber sido condenado por delito intencional sancionado con pena corporal.

Por reformas a ley, en decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación de fecha 12 de enero de 1984, se reformaron los artículos 118, 119, 120, 121, 122, 123, 124 y 128, y se adicionaron los artículos 120-A, 120-B, 120-C, 121-A, 124-A, 124-B y 124-C.

"Entre otras cuestiones, esta reforma prevé la creación y existencia de salas auxiliares del propio Tribunal en las capitales de las entidades federativas. Esto es un principio de descentralización del Tribunal, porque no deja de ser notorio, el que los trabajadores se vean obligados a acudir al Distrito Federal a reclamar sus derechos y a tramitar los juicios. Y no obstante que la reforma es de 1983 y la idea de descentralizar ha abarcado a muchas instituciones, entre otras, el Tribunal Fiscal (ahora Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa) que ya tiene salas regionales y aún el Tribunal Federal Electoral de creación más reciente (que el de los trabajadores al Servicio del Estado) sea descentralizado. Situación que es preocupante, porque se observa de alguna manera, un olvido o una discriminación en relación a la justicia laboral de los servidores públicos; pues tal parece que no merece la atención presupuestaria para que se establezcan las salas auxiliares regionales, previstas desde hace años y manteniendo una situación que a todas luces es injusta en deterioro de los servidores públicos; que viven en la provincia y tienen que tramitar sus juicios en el Tribunal".⁵⁵

El Tribunal también es competente para resolver los conflictos laborales que se susciten entre los trabajadores de las entidades de la administración pública federal que formen parte del Servicio Bancario Mexicano, ya que sus relaciones se rigen por lo dispuesto en la fracción XIII bis del apartado "B" el artículo 123 de la Constitución.

Esta fracción XIII bis fue agregada al artículo 123 apartado "B" de la Constitución en 1982 con motivo de la expropiación que llevó a cabo el Gobierno Federal de los bancos privados, el día 1º de septiembre de 1982 y con ese motivo se agregó una fracción XIII bis que tenía una redacción diferente a la actual y se expidió la Ley Reglamentaria de la Fracción XIII Bis

⁵⁵ ACOSTA ROMERO, Miguel. *Derecho Burocrático Mexicano*, Porrúa, México, 1995, p. 349.

del Artículo 123, Apartado "B", que regularía las relaciones entre instituciones nacionales de crédito, Banco de México, el Patronato del Ahorro Nacional y sus trabajadores.

La mencionada fracción fue reformada al modificarse a su vez el artículo 28 de la Constitución, con motivo de la autonomía del Banco de México y quedó como sigue:

"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".

Esa modificación apareció en el Diario Oficial de 20 de agosto de 1993, al privatizarse los 18 bancos múltiples volvieron a regular sus relaciones laborales por el apartado "A" del artículo 123 y quedaron bajo el régimen de la fracción XIII bis del apartado "B" del artículo 123, únicamente los llamados Bancos de Desarrollo, el Patronato del Ahorro Nacional y el Banco de México.

No deja de ser criticable el sistema por el cual declaran aplicables los artículos 3º, 4º, 7º, 8º y 10 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, que en el fondo dan competencia al Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje para resolver los conflictos entre dichas entidades y sus trabajadores.

De acuerdo al artículo 5º de la Ley Reglamentaria de la Fracción XIII Bis del Apartado "B" del Artículo 123 de la Constitución primer párrafo que dice: "A las relaciones materia de esta ley les serán aplicables en cuanto no se opongan a ella las disposiciones contenidos en los títulos tercero, cuarto, séptimo, octavo y décimo de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado...". Esta relación expresa

hace a nuestro juicio, que sean aplicables las disposiciones contenidas en los mencionados títulos y que se refieren:

- El título tercero se refiere al escalafón y comprende los artículos 47 y 66.
- El título cuarto regula a la organización colectiva de los trabajadores y a las condiciones generales de trabajo, artículos 67 a 91.
- El título séptimo es el relativo al Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje y el procedimiento ante el mismo, artículos 118 a 147.
- El título octavo que prevé los medios de apremio y de la ejecución de los laudos, artículos 148 a 151, y
- El título décimo relativo a las correcciones disciplinarias y las sanciones, artículos 162 al 165.

Mención especial merece el Banco de México y las relaciones con sus trabajadores, ya que con motivo de las reformas al artículo 28 de la Constitución publicadas en el Diario Oficial de la Federación de 20 de agosto de 1993, al Banco de México se le dotó de una gran autonomía y se modificó la fracción XIII bis del artículo 123, para mencionar únicamente a entidades de la administración pública federal, situación que ya no tiene el instituto central.

Las reformas al artículo 28 y la nueva Ley del Banco de México publicada en el Diario Oficial del 23 de diciembre de 1993, le dan una gran autonomía y a la vez un perfil jurídico poco claro; pues la ley en su artículo 1º únicamente dice que "será persona de derecho público con carácter autónomo y se denominará Banco de México". Entonces, ya no tiene el carácter ni de organismo descentralizado, ni de empresa de participación estatal, por lo que difícilmente encuadraría en una interpretación del artículo 1º de la Ley Federal de Trabajadores al Servicio del Estado.

3.2 APLICACIÓN DE LA LEY REGLAMENTARIA DE LA FRACCIÓN XIII BIS DEL APARTADO "B" DEL ARTÍCULO 123 CONSTITUCIONAL

Durante muchos años, los trabajadores de las instituciones de crédito y organizaciones auxiliares, es decir, los trabajadores bancarios, tuvieron sus relaciones laborales por reglamentos especiales, "inconstitucionalmente expedidos por el Ejecutivo y contrarios en muchos aspectos a la Declaración de los derechos sociales contenida en el artículo 123 de la Constitución".⁵⁶

En el Diario Oficial de la Federación de 29 de noviembre de 1937, se publicó el decreto del Presidente de la República, General Lázaro Cárdenas que contuvo el Primer Reglamento de Trabajo de los Empleados de las Instituciones de Crédito y Organizaciones Auxiliares.

Siendo Presidente Adolfo Ruiz Cortines, el anterior Reglamento fue reformado mediante decreto publicado en el Diario Oficial de 30 de diciembre de 1953. En síntesis, este ordenamiento laboral otorgaba a los trabajadores bancarios prestaciones superiores a las de los demás trabajadores, incluyendo un salario mínimo equivalente al 50% más del general; permitía la celebración de contratos a prueba y prohibía la sindicalización y el ejercicio de derechos colectivos.

El 1º de mayo de 1970 entró en vigor la nueva Ley Federal del Trabajo, abrogando la de 1931 y con ella los reglamentos contrarios a los que eran los nuevos textos legales, como lo fue en la especie, el citado Reglamento.

El Reglamento que regulaba las relaciones de trabajo entre las Instituciones de Crédito y Organizaciones Auxiliares con sus empleados, fue nuevamente reformado mediante decreto de 13 de julio de 1972, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 14 de julio de ese mismo año, el cual

⁵⁶ DÁVALOS MORALES, José. Derecho del Trabajo..., Op. cit., p. 431.

nuevamente separó a los trabajadores de la legislación del trabajo de la cual eran sujetos.

Siendo Presidente de la República el Licenciado José López Portillo, al anunciar el 1º de septiembre de 1982 la expropiación de los activos bancarios, y decretar lo que se conoce como "Nacionalización de la Banca", ante el Congreso de la Unión señaló "...los derechos de los trabajadores del Sistema Bancario serán respetados. El viejo anhelo (crear un sindicato bancario) podrá fructificar como ocurre en la mayor parte de los países del mundo".

Como consecuencia de la nacionalización de la Banca, en el Diario Oficial de la Federación del 6 de septiembre de 1982, se publicó un Decreto Presidencial que, entre otras cosas, anunciaba la incorporación de los trabajadores bancarios a las disposiciones del apartado "B" del artículo 123 constitucional, permaneciendo entre tanto reguladas por el Reglamento de Trabajo de los Empleados Bancarios de las Instituciones de Crédito y Organizaciones Auxiliares, sin menoscabo de los derechos y prestaciones de que actualmente disfrutaban.

Posteriormente, en el Diario Oficial del 17 de noviembre de 1982 se publicó la referencia que adicionó al artículo 123 de la Constitución la fracción XIII bis, al amparo de la cual las Instituciones que prestan el servicio público de banca y crédito regirían sus relaciones laborales con sus trabajadores de conformidad con lo dispuesto en dicho apartado.

Finalmente, el 30 de diciembre de 1983, se publicó en el Diario Oficial de la Federación la Ley Reglamentaria de la Fracción XIII Bis del Apartado "B" del artículo 123 constitucional que comúnmente se conoce como la Ley Laboral Bancaria y rige las relaciones laborales de los trabajadores al servicio de las instituciones que presten el servicio público de banca y crédito, dentro de los cuales se encuentran la banca de desarrollo,

institución fiduciaria en los fideicomisos públicos; así como también es aplicable a los trabajadores del Banco de México y del Patronato del Ahorro Nacional.

En términos generales, la Ley Reglamentaria consta de seis capítulos y veinticuatro artículos distribuidos en la forma que enseguida se señala, y de tres artículos transitorios:

- Capítulo Primero.- Disposiciones Generales, artículos 1° al 6°.
- Capítulo Segundo.- Días de descanso, vacaciones y salario, artículos 7° al 14.
- Capítulo Tercero.- Seguridad social y prestaciones económicas, artículos 15 al 18.
- Capítulo Cuarto.- Suspensión, cese y terminación de los efectos de los nombramientos, artículos 19 al 22.
- Capítulo Quinto.- De la Federación Nacional de Sindicatos, artículo 23.
- Capítulo Sexto.- De la suspensión de las Instituciones, artículo 24.

En forma expresa la Ley utiliza el sistema de complementación, en lo conducente, respecto de los títulos tercero, cuarto, séptimo, octavo y décimo de la Ley de los Trabajadores al Servicio del Estado, que se refieren a escalafón, organización colectiva de los trabajadores, condiciones generales de trabajo, Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje y procedimiento ante el mismo, medios de apremio y ejecución de laudos, correcciones disciplinarias y sanciones.

Además la Ley señala que en lo no previsto tendrá aplicación supletoria en su orden, la Ley Federal del Trabajo, el Código Federal de Procedimientos Civiles, las leyes del orden común, la costumbre, el uso, los principios generales del derecho y la equidad.

La Ley en estudio, define la relación de trabajo a aquellos trabajadores que desempeñen sus labores en virtud de un nombramiento; que los sindicatos propondrán candidatos para ocupar puestos de nueva creación, vacantes y de base, que se presenten en las instituciones, sujetando a tales candidatos al proceso de selección establecido por las propias instituciones.

Para los efectos de esta Ley, los trabajadores se dividen en dos: de confianza y de base; dentro de los primeros hace una enumeración de los trabajadores que pueden tener dicha categoría de manera enunciativa, además de los regulados en el catálogo general de puestos que tengan establecidos las instituciones y cuyos trabajadores administrativos, registren o custodien información confidencial básica de carácter general de las operaciones, o bien desempeñen funciones de dirección, inspección, vigilancia, fiscalización, investigación científica, asesoría o consultoría; los trabajadores de base son todos aquellos que no entran en los supuestos de trabajador de confianza.

Como es de verse, en la Ley de referencia, condiciona la relación laboral, a que exista un nombramiento, mismo que no señala quien debe otorgarlo, puesto que sólo menciona que los directores generales pueden ser nombrados y removidos libremente por el Ejecutivo Federal, a través del Secretario de Hacienda y Crédito Público.

Es importante mencionar que en los fideicomisos públicos no es común que se expidan nombramientos a los trabajadores, sino contratos individuales de trabajo, razón por la cual, en estricto apego a la Ley en comento, no se ajusta dicha característica para considerarlo como trabajador burocrático, sin embargo, dicha deficiencia pudiera ser subsanada, debido a que, como ya lo hemos mencionado en el apartado anterior, la presunción de la

relación de trabajo se concreta con la prestación del servicio personal subordinado.

3.3 AUTORIDAD LABORAL COMPETENTE

Nosotros consideramos que es correcto que la autoridad laboral competente para dirimir las controversias suscitadas entre los fideicomisos públicos es el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje en razón de que los fideicomisos públicos están constituidos por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público como fideicomitente del Gobierno Federal, en términos de lo dispuesto por los artículos 1º último párrafo, 3º fracción III y 47 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, 40 a 45 de la Ley Federal de Entidades Paraestatales y a que generalmente la fiduciaria es una institución de banca desarrollo.

De lo anterior, se desprende que los fideicomisos públicos pertenecen al Sistema Bancario Mexicano, tal y como lo establece el artículo 3º de la Ley de Instituciones de Crédito, que a la letra dice:

"Artículo 3.- El Sistema Bancario Mexicano estará integrado por el Banco de México, las instituciones de banca múltiple, las instituciones de banca de desarrollo, el Patronato del Ahorro Nacional y los *fideicomisos públicos* constituidos por el Gobierno Federal para el fomento económico, así como aquellas que para el desempeño de las funciones que la ley encomienda al Banco de México, con tal carácter se constituyan".

En este orden de ideas, el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje es el competente para conocer de los conflictos individuales y colectivos suscitados entre los fideicomisos públicos y sus trabajadores, en concordancia con lo dispuesto por las fracciones XII y XIII bis del apartado "B" de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Aunado a lo anterior, los fideicomisos públicos no se encuentran considerados dentro de la especificación a que alude el apartado "A" fracción XXXI del artículo 123 constitucional ni en el catálogo que establece el artículo 527 de la Ley Federal del Trabajo, más aún existe disposición constitucional expresa en el artículo 123 apartado "B" fracciones XII y XIII bis, que determina hacia quién debe recaer la competencia para conocer de las controversias individuales, colectivas o intersindicales de un organismo de la naturaleza del fideicomiso público.

A mayor abundamiento y para efecto de robustecer este criterio, pueden citarse las tesis jurisprudenciales sostenidas por la H. Suprema Corte de Justicia de la Nación que se transcriben a continuación:

Octava Época
Instancia: Cuarta Sala
Fuente: Semanario Judicial de la Federación
Tomo: X, Octubre de 1992
Tesis: 4a. XXIX/92
Página: 128

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, 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". 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 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 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.

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 cuatro votos. Ponente: Felipe López Contreras. Hizo suyo el proyecto el ministro Carlos García Vázquez. Secretario: Víctor Jáuregui Quintero.

Novena Época

Instancia: Segunda Sala

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta

Tomo: VIII, Julio de 1998

Tesis: 2a. XCVIII/98

Página: 212

COMPETENCIA LABORAL. EL TRIBUNAL FEDERAL DE CONCILIACIÓN Y ARBITRAJE ES COMPETENTE PARA CONOCER DE LOS CONFLICTOS LABORALES 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, 3o. 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, fracciones XII y XIII bis, de la Constitución General de la República, la competencia para conocer de los conflictos laborales que se susciten entre Fonatur y sus trabajadores, le corresponde al Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje.

Competencia 533/97. Suscitada entre la Junta Especial Número Uno de la Local de Conciliación y Arbitraje en Cancún, Quintana Roo, y la Junta Especial Número 56 de la Federal de Conciliación y Arbitraje en Cancún, Quintana Roo. 22 de mayo de 1998. Cinco votos. Ponente: Mariano Azuela Güitrón. Secretaria: María Estela Ferrer Mac Gregor Poisot.

CAPÍTULO IV

EL ARTÍCULO 82 DE LA LEY DE INSTITUCIONES DE CRÉDITO: UNA PROPUESTA DE REFORMA

4.1 TEXTO VIGENTE DEL ARTÍCULO 82 DE LA LEY DE INSTITUCIONES DE CRÉDITO

Dada la problemática que presenta el artículo 82 de la Ley de Instituciones de Crédito, a continuación transcribimos su texto vigente:

"Artículo 82.- 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".

4.2 CRÍTICA AL ARTÍCULO 82 DE LA LEY DE INSTITUCIONES DE CRÉDITO

4.2.1 El patrimonio fiduciario

El patrimonio fiduciario o fideicomitado constituye el objeto principal de la presente crítica, ya que el artículo 82 de la Ley de Instituciones de Crédito establece que los trabajadores de los fideicomisos estarán al servicio del patrimonio dado en fideicomiso, disposición que a nuestro juicio resulta errónea y contraria a la luz del derecho por la razones que a continuación se enumeran.

El patrimonio se define como "el conjunto de bienes, derechos y obligaciones correspondientes a una persona, con contenido económico y que constituyen una

universalidad jurídica"⁵⁷. Al hablar de unidad o universalidad jurídica, nos referimos a que el patrimonio comprende absolutamente todos los bienes, derechos, obligaciones y cargas apreciables en dinero, es decir, que si el conjunto no forma una universalidad jurídica no es un patrimonio, el cual "debe presentarse como único indivisible y abarcando tanto el conjunto de bienes presentes, como los bienes, derechos y obligaciones futuros. Es decir, que el conjunto de universalidad se extiende en el tiempo y en el espacio. En el tiempo porque comprende todos los bienes, derechos, obligaciones y cargas que la persona tenga o pueda tener en el futuro; en el espacio, porque abarca absolutamente todo aquello que tiene valor pecuniario".⁵⁸

El patrimonio tiene dos elementos: un activo y pasivo. El activo se constituye por el conjunto de bienes y derechos, mientras que el pasivo se conforma con las obligaciones y las cargas susceptibles de una apreciación pecuniaria.

Los bienes y derechos que integran el activo se traducen siempre en derechos reales, personales o mixtos; en el pasivo por deberes personales, cargas u obligaciones reales.

Cuando de la diferencia entre el activo y el pasivo de una persona, es superior el primero que el segundo, se dice que existe un haber patrimonial, y por lo tanto, la persona es solvente. Sin embargo, cuando el pasivo es superior al activo hablamos de un déficit patrimonial, y por ende, de insolvencia.

El fideicomiso en general implica, la transmisión de ciertos bienes al logro de una finalidad.

⁵⁷ DOMÍNGUEZ MARTÍNEZ, Jorge Alfredo. Op. cit., p. 345.

⁵⁸ ROJINA VILLEGAS, Rafael. Op. cit., p. 13.

José M. Villagordoa Lozano sostiene que la "transmisión de bienes y derechos que integran el patrimonio fiduciario que se realiza del fideicomitente (o fiduciante) al fiduciario es una transmisión plena. Si se trata de bienes, se transmite la propiedad, y si se trata de derechos de crédito, se transmite la plena titularidad de los mismos".⁵⁹

El citado jurista afirma que aunque hay autores que tratan de encontrar en el fideicomiso un tipo especial de propiedad –propiedad fiduciaria- o un desdoblamiento de propiedad, con dos titulares sobre el mismo derecho real; en nuestro régimen jurídico, la existencia de un titular sobre el mismo derecho real, implica la exclusión de cualquier otro.

Por otra parte, se admite que la transmisión hecha al fiduciario no es absoluta ya que dicho fiduciario no puede disponer de los derechos transmitidos en su propio provecho. La limitación que se impone a dicho fiduciario, que consiste en la obligación de destinarlos al cumplimiento de la finalidad del negocio, no modifica la esencia del derecho de propiedad, de tal manera que pueda implicar la creación de un nuevo derecho real.

Por lo anterior, uno de los efectos fundamentales del fideicomiso, es la transmisión de la propiedad de los bienes del fideicomitente que pasan a formar lo que se conoce en el uso bancario como el patrimonio fiduciario, cuyo titular será el fiduciario, a partir de la fecha en que surta efectos el contrato de fideicomiso, ésta ha dado origen a que algunos autores consideren el patrimonio afecto a un fin como la naturaleza del fideicomiso, siendo que es efecto del contrato constituido y no el contrato mismo.

La teoría del fideicomiso como patrimonio sin titular está totalmente superada en la actualidad, puesto que en derecho se ha aceptado en forma unánime, que no pueden existir patrimonios que carecen de titular, jamás podrán llegar a ser sujetos jurídicos, pero sabemos que no se trata de

⁵⁹ VILLAGORDOA LOZANO, José Manuel. Op. cit., p. 282.

un patrimonio sin titular y autónomo, toda vez que la institución fiduciaria es la titular del patrimonio fiduciario, y en sí el fideicomiso no es el patrimonio, sino que éste constituye el objeto de aquél.

Sobre la transmisión de bienes o derechos en el fideicomiso, Víctor Álvarez de la Torre⁶⁰ comenta que es un problema de oscuridad legal, ya que el artículo 381 de la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito, el legislador utiliza la palabra "destina" para implicar la transmisión, pero en una forma confusa, ya que no es posible identificar ambas palabras.

La "destinación" de que nos habla la ley no es sino una consecuencia de la transmisión previa realizada por el fideicomiso, ya que no podrían afectarse los bienes o derechos que salgan de su patrimonio. De tenerlos en su propio peculio, podrá implicar un mandato, pero no un fideicomiso.

El efecto traslativo originado por el fideicomiso, como lo señala Batiza⁶¹ es un elemento esencial en el concepto del fideicomiso, si bien no asimilable a la transmisión tradicional del derecho de propiedad, ya que según se afirma la transmisión opera para el solo efecto de que el fiduciario pueda realizar el fin que se le encomienda.

Por otro lado, el hecho de que el fideicomitente se reserve determinados derechos no implica que no exista una transmisión, sino que únicamente establece respecto de los bienes fideicomitidos, que el fiduciario sólo podrá ejercitar los derechos y acciones relacionados con el fideicomiso, con las reservas establecidas. El fideicomitente conserva el ejercicio de los derechos, que expresamente se hubiese reservado y adquiere los que el mismo fideicomiso le atribuye.

⁶⁰ ÁLVAREZ DE LA TORRE, Víctor. "La Naturaleza Jurídica del Fideicomiso", *Revista El Foro*, 12 ed., No. 35, Julio-Septiembre, 1974, México, 48-49 p.p.

⁶¹ BATIZA, Rodolfo. Op.cit., p. 217.

Cuando el objeto del fideicomiso recaiga sobre bienes inmuebles, deberán cumplirse los requisitos de forma e inscribirse en el Registro Público de la Propiedad y del Comercio para que surta efectos a terceros. Cuando se trate de bienes muebles, producirá tal efecto desde la fecha en que se lleven a cabo los actos que conforme a derecho sean necesarios y que señala el artículo 389 de la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito.

Los argumentos esbozados brevemente demuestran la existencia de una transmisión de los bienes o derechos que integrarán una universalidad jurídica al fiduciario, transmisión que no podría existir sin una persona a cuyo favor se haya.

Partiendo del punto de vista de la propiedad y de la transmisión de los bienes o de los derechos como presupuesto para la integración del patrimonio en fideicomiso, el fideicomitente no pierde la propiedad sobre los bienes al realizar la transmisión, y el fiduciario adquiere la titularidad de dichos bienes y derechos, por su parte, el fideicomisario, no adquiere la propiedad sobre los bienes fideicomitados, pues sus beneficios están representados por una serie de derechos de crédito ejecutables en contra de la fiduciaria.

Titularidad es aquella calidad jurídica que señala un poder de una persona sobre un derecho o pluralidad de derechos de una relación jurídica. El artículo 391 de la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito establece que la institución fiduciaria tendrá los derechos y acciones que sean necesarias para el cumplimiento del fideicomiso, salvo las normas o limitaciones que se establezcan en el mismo contrato.

La titularidad deriva de la relación jurídica que existe entre fideicomitente y fiduciario, esto quiere decir que la institución fiduciaria es el administrador de los bienes fideicomitados.

Como resultado de la constitución del patrimonio en fideicomiso, ingresa dentro de la universalidad de derecho sobre la que se otorgan al fiduciario las más variadas facultades: de administración, de disposición para realizar mejoras o actos de conservación de los bienes y aun enajenarlos a favor del fideicomisario o de terceros, e inclusive, como queda dicho, de revertirlos al patrimonio del fideicomitente.

La razón por la que el fiduciario goza de esas facultades y sus correlativas obligaciones respecto del patrimonio en fideicomiso, es consecuencia de su carácter de titular del patrimonio.

El fideicomiso público implica siempre la existencia de un patrimonio que se transmite por el fideicomitente (es decir, el Gobierno Federal a través de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público), al fiduciario (generalmente sociedades nacionales de crédito de banca de desarrollo) para la realización de un fin lícito y que éste se convierte en titular del mismo, con las modalidades y limitaciones que establezcan en el acto constitutivo.

El titular del patrimonio fiduciario, lo será siempre la sociedad nacional de crédito de banca de desarrollo, quien en los fideicomisos públicos funge como fiduciaria y, en su caso, los fideicomisarios o beneficiarios, sólo tendrán derecho a los rendimientos o bien a los derechos que expresamente se hubieren reservado en el acto constitutivo.

Para Acosta Romero, "la transmisión de la titularidad de los bienes del dominio público o del dominio privado de la Federación, o de fondos públicos, o de acuerdo con la Ley Cambiaria, deberá seguir la forma de transmisión que se requiere para cada tipo de bienes, pero si se trata de bienes de dominio público, deberá tenerse en cuenta que éstos deberán desafectarse de dicho dominio, y pasar al dominio privado

de la Federación, mediante el respectivo Decreto de Desincorporación dictado por el Ejecutivo".⁶²

El patrimonio fiduciario puede consistir en:

- Bienes del dominio público, previa desincorporación
- Bienes del dominio privado
- Bienes inmuebles
- Bienes muebles
- Dinero en efectivo
- Subsidios
- Derechos

El patrimonio del fideicomiso puede estar constituido por cualquiera de los bienes antes citados o por una combinación de ellos, dentro de la más amplia gama de posibilidades.

Por efecto del fideicomiso, esos bienes se transfieren al fiduciario para que con ellos realice el objeto, esos bienes se transfieren al fiduciario para que con ellos realice el objeto y las finalidades que se partan en el contrato respectivo.

En el caso del fideicomiso público, el fideicomitente (o sea, el Gobierno Federal a través de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público) conserva la propiedad sobre los mismos, con la salvedad de que con apoyo en los ordenamientos legales aplicables, les ha dado un destino tendiente a la realización de los fines dispuestos por el mismo propietario y además la propia ley protege de tal forma que no podrán ser objeto de actos distintos a los relacionados con la consecución de dichos fines.

⁶² ACOSTA ROMERO, Miguel. Teoría General..., Op.cit., p. 559.

El fideicomitente transmite a la fiduciaria simplemente la disposición de los bienes fideicomitados de acuerdo a lo estipulado en el contrato de fideicomiso de tal manera que los bienes no se desvinculan del fideicomitente a menos que se convenga en el fideicomiso que éstos deban transmitirse al fideicomisario. Por virtud de la afectación de los bienes, el fideicomitente no puede disponer libremente de ellos pero no por eso deja de ser propietario.

El artículo 393 de la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito establece que extinguido el fideicomiso, los bienes a él destinados que queden en poder de la institución fiduciaria, serán devueltos por ella al fideicomitente o a sus herederos.

Las disposiciones legales anteriores permiten concluir que el fideicomitente no pierde la propiedad sobre los bienes fideicomitados.

El dominio que practica la institución fiduciaria es de característica especial, ya que se ejerce para conseguir el fin del fideicomiso y los bienes deben ser devueltos una vez que se haya cumplido con el fin.

De esta manera, podemos concluir que el patrimonio fiduciario en los fideicomisos públicos, 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, 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 público es la institución fiduciaria, tal y 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:

Séptima Época

Instancia: Tercera Sala

Fuente: Semanario Judicial de la Federación

Tomo: 133-138 Cuarta Parte

Página: 97

FIDEICOMISO, VENTA DE LOS BIENES AFECTOS AL. NO CONTRAVIENE EL ARTICULO 17 CONSTITUCIONAL. Tratándose de la venta por la institución fiduciaria de los bienes afectos a un fideicomiso, es inexacto que se contravenga lo dispuesto por el artículo 17 constitucional, ya que la Ley General de Instituciones de Crédito y Organizaciones Auxiliares faculta y obliga incluso a las instituciones fiduciarias para llevar a cabo la venta de los bienes que les 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 una función judicial, dado que dispone de los bienes del patrimonio del fideicomiso de los cuales es el 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, y de tal suerte que siendo ello así, es claro que la fiduciaria no vulnera ninguna norma legal al ejecutar el fideicomiso, si obra conforme a los términos estipulados en el mismo.

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 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 a diferencia de las personas físicas o morales, el patrimonio fiduciario o fideicomitado no tiene personalidad jurídica, y por tanto no pueden ser sujeto de derechos y obligaciones.

4.2.2 Incongruencia jurídica de estimar como patrón al patrimonio fiduciario

José Ruiz Massieu, señala que el fideicomiso público "es el ente paraestatal que posee personalidad jurídica propia y cuyo patrimonio esta formado por los bienes del dominio público o privado del Estado o algún otro ente paraestatal para la realización de algún fin lícito y determinado en beneficio de otras personas, llamadas fideicomisarios".⁶³

El concepto dado por el autor referido, a nuestro juicio resulta carente de base jurídica y refleja un total desconocimiento de lo que es el fideicomiso público, pues en una evidente contradicción, en su obra más adelante señala, -un poco más acertado a la realidad- que es 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.

Efectivamente, el desempeño de los fideicomisos es siempre responsabilidad de la institución de crédito, por lo tanto, no es posible considerar al fideicomiso público con personalidad jurídica propia.

Como ya lo analizamos en el apartado segundo del presente trabajo, el patrón es la persona física o moral que utiliza los servicios de uno o varios trabajadores. El Código Civil para el Distrito Federal hace alusión a las personas físicas en sus artículos 22 a 24, las cuales tienen capacidad jurídica por el nacimiento, perdiéndose con la muerte y que el mayor de edad tiene la facultad de disponer libremente de su persona y de sus bienes, salvo las limitaciones que establece la ley.

⁶³ RUIZ MASSIEU, José Francisco. Estudios sobre la Nueva Administración Pública Mexicana, Limusa, México, 1981, p. 156.

Eduardo García Máynez dice "se da el nombre de persona a los hombres, en cuanto a sujetos de derecho. De acuerdo con la concepción tradicional, el ser humano, por el simple hecho de serlo, posee personalidad jurídica".⁶⁴

El artículo 25 del Código Civil para el Distrito Federal, establece:

"**Artículo 25.-** Son personas morales:

- I. La Nación, los Estados y los Municipios;
- II. Las demás corporaciones de carácter público reconocidas por la ley;
- III. Las sociedades civiles o mercantiles;
- IV. Los sindicatos, las asociaciones profesionales y las demás a que se refiere la fracción XVI del artículo 123 de la Constitución Federal;
- V. Las sociedades cooperativas y mutualistas;
- VI. Las asociaciones distintas de las enumeradas que se propongan fines políticos, científicos, artísticos, de recreo o cualquiera otro fin lícito, siempre que no fueren desconocidas por la ley, y
- VII. Las personas morales extranjeras de naturaleza privada, en los términos del artículo 2736."

Es decir, que sólo podrán ser personas morales las que expresamente son reconocidas por ley, pero nunca por analogía o mayoría de razón y el precitado artículo no menciona que un patrimonio pueda ser considerado una persona moral.

A mayor abundamiento, es necesario hacer mención, que cuando el legislador otorga personalidad jurídica, lo hace de manera expresa y nunca en forma tácita. El maestro Acosta Romero al respecto alude: "pudiera ser que al hablar de 'entidad', se le esté dando personalidad jurídica propia a los fideicomisos públicos, considero que tal razonamiento pudiera ser erróneo, pues es de explorado derecho, que la personalidad jurídica no se otorga en forma tácita ni por

⁶⁴ GARCÍA MAYNEZ, Eduardo. Op. cit., p. 358.

analogía y toda la experiencia mexicana opina en el sentido de que cuando el legislador desea otorgar personalidad jurídica, lo hace en forma expresa, contundente y clara".⁶⁵

El patrimonio es el conjunto de bienes, derechos, obligaciones y cargas apreciables en dinero, que pertenecen a una persona y que constituyen una universalidad jurídica.

Un principio básico del patrimonio es que solo las personas ya sean físicas o morales pueden tener patrimonio.

Como ya lo afirmamos, el patrimonio necesariamente debe pertenecer a una persona aunque pueda ser titular al mismo tiempo de varios patrimonios autónomos y diversos como el de familia, el de la sociedad conyugal, el del ausente, el de los herederos, etc. El patrimonio sea cualquiera su definición, es el agrupamiento de bienes y derechos que necesariamente deben tener por titular a otra persona física o moral y por lo tanto carente de personalidad jurídica propia por lo que estimamos incongruente estimar a un conjunto de cosas y derechos como patrón de los trabajadores.

En el mismo tenor, la Ley Federal del Trabajo en su artículo 10 establece que el patrón es la persona física o moral que utiliza los servicios de uno o varios trabajadores, por lo que, el patrimonio del fideicomiso no es una persona moral, y por lo tanto, no pueden utilizar los servicios de otras personas.

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

⁶⁵ ACOSTA ROMERO, Miguel. Teoría General..., Op. cit., p. 577.

De lo anterior, se desprende que dentro del marco legal que regula al fideicomiso público, ningún precepto otorga personalidad jurídica propia al mismo, por lo que lo lógico sería que la institución fiduciaria actuara como patrón.

Y aún, cuando se le otorgara dicha personalidad al fideicomiso, el artículo 82 de la Ley de Instituciones de Crédito, no establece un régimen laboral para los trabajadores de los fideicomisos públicos, por lo que podemos concluir que sus trabajadores lo son también de la institución fiduciaria, por las siguientes razones:

- a) El concepto 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". 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. Entendiéndose por subordinación el poder jurídico de mando, correlativo a un deber de obediencia, por parte de quien presta el servicio.
- 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 fiduciario 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 fideicomitado 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 públicos realizan actividades iguales a los de los trabajadores bancarios (fideicomisos que forman parte del sistema bancario), no existe razón alguna para establecer diferencias en cuanto a prestaciones.
- f) Los trabajadores de los fideicomisos públicos lo son de la institución fiduciaria, ya que dicha institución sí 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 apartado.

En cambio, 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 que artículo 30 de la Ley de Instituciones de Crédito, que dispone:

"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 correspondientes leyes orgánicas y de esta ley".

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, disposición que reiteramos, presenta una gran deficiencia, debido a que no es lo mismo el patrimonio del fideicomiso y el fideicomiso mismo.

4.2.3 Incongruencia jurídica de considerar a un contrato como patrón

Las personas morales o personas jurídicas, como también se les denomina, son entes creados por la ciencia jurídica, aceptados en los ordenamientos legales y que participan de la misma personalidad jurídica que la de los seres humanos. Los sujetos de derecho no son únicamente los humanos. Los entes a los que el orden jurídico también les ha atribuido personalidad, son por ello paralelos en ese sentido a los seres humanos.

La personalidad jurídica es la aptitud para ser sujeto de situaciones y relaciones jurídicas, aptitud que respecto de las personas físicas se tiene por el mero hecho de tratarse de un ser humano con su desplazamiento desde su concepción hasta su muerte, ello no comprende la substancia misma de la personalidad; se compone por sus atributos que son un conjunto de caracteres a ella inherentes y cuya razón de ser es precisamente alcanzar con ellos realidad, funcionalidad y eficacia jurídicas en la personalidad de los sujetos.

La personalidad jurídica es igual en cualquier sujeto de Derecho, sea persona física o persona moral. "La personalidad jurídica no tiene medidas que autoricen atribuir a alguien ser más o menos persona porque tenga más o menos personalidad. O se tiene personalidad jurídica y entonces se es persona o se carece de dicha personalidad y consecuentemente no se es persona."⁶⁶

Los atributos de la personalidad en las personas morales o jurídicas son: la capacidad, la denominación o razón social, el patrimonio, el nombre, el domicilio y la nacionalidad.

⁶⁶ DOMÍNGUEZ MARTÍNEZ, Jorge Alfredo. Op. cit., p. 288.

Es evidente que el fideicomiso público desde ningún aspecto que se analice, puede considerarse que llegue a tener personalidad jurídica propia.

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

Las diferentes leyes que regularon y regulan al fideicomiso público, en ninguno de sus artículos previenen expresamente el dotar la personalidad jurídica al fideicomiso. Se afirma lo anterior, en virtud de que se han llegado a expresar opiniones, a nuestro juicio, en forma ligera y superficial en el sentido de considerar al fideicomiso como una entidad paraestatal con personalidad jurídica y patrimonio propio, sobre el particular, es conveniente hacer varios razonamientos.

En la práctica administrativo-legal que viene a abundar a favor del criterio de que el fideicomiso es un contrato, es el hecho de que todos los fideicomisos del Gobierno Federal son establecidos mediante contrato, no obstante que su creación se ordena, bien sea por acuerdos presidenciales, bien por leyes, en cuyos casos, en ambos supuestos son actos unilaterales de gobierno y por sí mismos no crean los fideicomisos.

En el capítulo I del presente trabajo ya hemos concluido que el fideicomiso es un contrato. Ahora bien, si es un contrato, no puede tener personalidad jurídica ni mucho menos puede considerarse como patrón de los trabajadores a su servicio, pues no es centro de imputación de normas jurídicas, pues el contrato crea, modifica, transmite o extingue derechos y obligaciones. La personalidad no se otorga en forma tácita 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 y en ningún caso de fideicomiso público, el legislador ha dictado un artículo en el sentido de otorgarle personalidad jurídica, pues quien ejerce los derechos y obligaciones es el fiduciario.

Si el fideicomiso público tuviera personalidad jurídica, no habría necesidad de preceptos como el artículo 82, pues el patrimonio no puede ser sujeto de la relación laboral, sino por el contrario objeto de la misma. No puede aducirse que sea el fideicomiso el que le dé origen a establecer el régimen laboral, puesto que, como ya se afirmó, el fideicomiso no tiene personalidad jurídica propia. El texto del artículo 82 tajantemente señala que es el patrimonio dado en fideicomiso más no el fideicomiso.

La relación laboral, como ya lo mencionamos anteriormente, debe entenderse establecida entre la institución de crédito y el trabajador, en virtud de que ni el fideicomiso ni el patrimonio dado en fideicomiso pueden celebrar contratos de trabajo, ni tampoco expedir nombramientos a favor de trabajadores.

Los trabajadores que fueron contratados hasta antes de la vigencia de la Ley Reglamentaria del Servicio Público de Banca y Crédito de 1985 y de la Ley Reglamentaria de la fracción XIII bis del apartado "B" del artículo 123 de la Constitución, las instituciones de crédito ya no celebran contratos de trabajo, sino que tienen obligación de expedir nombramientos, pues así lo ordena el primer párrafo del artículo 2º y el artículo cuarto transitorio de la Ley invocada.

En consecuencia, el nombramiento es un acto de autoridad competente que tenga facultades y precisamente para nombrar a un trabajador y el problema surge, acerca de qué tipo de nombramientos expedirán las instituciones de crédito a los trabajadores de los fideicomisos, si el

patrimonio dado en fideicomiso, ni es autoridad, ni tiene competencia para expedir nombramientos.

Si a partir de 1982 rige el apartado "B" del artículo 123 constitucional, la Ley Reglamentaria de la fracción XIII bis del mismo apartado y algunos títulos de la Ley de Trabajadores al Servicio del Estado en parte, para regular las relaciones entre los bancos y su servidores, difícilmente puede darse el hecho de que las instituciones utilicen otro procedimiento que no sea el nombramiento para establecer una relación laboral, puesto que ya hemos demostrado que el artículo 82 no determina qué régimen laboral debe de aplicarse a los trabajadores de los fideicomisos.

La gran incógnita conforme a la legislación actual, es saber qué tipo de nombramientos expedirán las instituciones de crédito a los trabajadores de los fideicomisos, a nombre y por cuenta del patrimonio dado en fideicomiso, pues estimamos que no podrán hacerlo puesto que el patrimonio, aunque sea un fideicomiso público, no tiene un régimen laboral definido.

4.3 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.

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 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:

4.3.1 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 haber congruencia en sentido del régimen al que deben sujetarse los fideicomisos públicos, ya que éstos no encuadran en la

fracción XXXI del apartado "A" del artículo 123 constitucional, toda vez que los fideicomisos públicos 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.

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

Por lo que estimamos pertinente considerar que los trabajadores de los fideicomisos son trabajadores de la institución fiduciaria, y por lo tanto, se debe aplicar la fracción XIII bis, del apartado "B" del artículo 123 constitucional, eliminando la incertidumbre de si son trabajadores del apartado "A" o del apartado "B" del artículo 123 constitucional.

4.3.2 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 delimite con precisión el litigio; que 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 público 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, para que dicho trabajador evite contratiempos y confusiones, derivados de un juicio improcedente.

4.3.3 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 a la técnica legislativa como "el arte de elaboración o formación de las leyes".⁶⁷

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 conformar la falta de visión que tuvo el legislador, en cuanto a que, existe una confrontación entre el significado de patrimonio fiduciario 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 personas 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 jurídica abarca lo siguiente:

⁶⁷ GARCÍA MAYNEZ, Eduardo. Op.cit., p. 321.

- I. Interpretación, es desentrañar, esclarecer o explicar el significado de la ley.
- II. Integración, se refiere el 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.
- III. Vigencia, es la calidad obligatoria de la ley en el tiempo, y en consecuencia es aplicables y exigible.
- IV. Retroactividad, se traduce en la cuestión consistente en determinar, en presencia de dos leyes, una antigua y otra vigente, cuál de las dos debe regir un hecho acto o situación.
- V. 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 basó 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.

Lo anteriormente 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 introdujeron 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 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.

El artículo 10 de la Ley Federal de Trabajo, reglamentaria del artículo 123 constitucional menciona: "Patrón es la persona física o moral que utiliza los servicios de uno o varios trabajadores".

El artículo 123 constitucional, apartado "B", fracción XIII bis menciona:

"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, el cual 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, ésta 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".⁶⁸

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, 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 fiduciario, y en consecuencia, sólo las personas físicas y morales pueden ser consideradas como patrón.

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".

⁶⁸ Ibidem, p. 349.

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 a realizar o cumplir los fines del fideicomiso.

Por otro lado, en toda relación de trabajo debe 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 los que establezcan las disposiciones del derecho del trabajo.

4.4 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 el 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, consigna 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 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 son de la institución fiduciaria, toda vez que la relación de trabajo se establece entre ellos y no entre el fideicomiso o el patrimonio fiduciario, y por lo tanto, sus relaciones de trabajo se rigen por el apartado "B" fracción XIII, 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.

Por lo tanto, el texto del artículo 82, con la reforma que nos atrevemos a proponer es el siguiente:

"Artículo 82.- El personal que las instituciones de crédito utilicen directa o exclusivamente para la realización de fideicomisos, formará parte del personal de la institución fiduciaria. 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".

4.5 JUSTIFICACIÓN

Como lo hemos venido exponiendo a lo largo de este apartado, los trabajadores de los fideicomisos 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 es un contrato, y por lo mismo, no tiene personalidad jurídica y mucho menos puede considerarse una persona moral, ya que criterios jurisprudenciales así lo

reconoce, y por lo tanto los trabajadores de los fideicomisos públicos lo son de la institución fiduciaria.

A los criterios de justificación antes expuestos, la fracción XIII bis del artículo 123 constitucional señala que, las entidades que forman 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 3º 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 Ley Reglamentaria de la Fracción XIII Bis del Apartado "B" del Artículo 123 Constitucional.

Por lo tanto, los empleados de dichos fideicomisos son trabajadores del 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.

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 cree la posibilidad real y jurídica de que los trabajadores de los fideicomisos públicos fijen sus relaciones laborales, por el apartado "B" del artículo 123 constitucional.

CONCLUSIONES

PRIMERA: El fideicomiso público es el contrato mediante el 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 por conducto de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, transmite la titularidad de bienes del dominio público o del dominio privado 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. Puede ser constituido por disposición de la ley, por decreto o por autorización del Ejecutivo Federal.

SEGUNDA: Los fideicomisos públicos forman parte de la administración pública federal paraestatal, de conformidad con el artículo 1º de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

TERCERA: La naturaleza jurídica del fideicomiso público es la de ser un contrato, al tratarse de un acto jurídico bilateral celebrado entre el Gobierno Federal como fideicomitente y la institución nacional de crédito como fiduciaria.

CUARTA: No existe una regulación expresa que determine cuál es el régimen aplicable a los trabajadores del fideicomiso público, pero la ley señala que deberán estar al servicio del patrimonio fideicomitado, pero éste no es una persona física o moral.

QUINTA: La Ley de Instituciones de Crédito, en su artículo 82 pretende regular derechos y laborales que teórica y constitucionalmente corresponde a una ley laboral y más aún cuando en lugar de conceder

derechos a los trabajadores, se los restringe, por lo que el citado precepto resulta inconstitucional a la luz tanto del artículo 123, como del artículo 73 fracción X, último párrafo.

SEXTA: La relación de subordinación no puede establecerse entre el patrimonio dado en fideicomiso y los trabajadores, como lo pretende marcar el artículo 82 de la Ley de Instituciones de Crédito, ya que dicho precepto da el carácter de patrón a una masa patrimonial que no tiene personalidad jurídica, que de conformidad con el artículo 8º de la Ley Federal del Trabajo no puede ser patrón.

SÉPTIMA: De acuerdo a la Ley Federal del Trabajo, patrón es toda persona física o moral que utiliza los servicios de uno o varios trabajadores. En consecuencia, ni un contrato, ni el patrimonio fideicomitado encuadra en la hipótesis de la ley y, por consiguiente, la institución fiduciaria que si 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 forman parte de la administración pública federal así como del sistema bancario mexicano, máxime aún cuando el artículo 212 del Código Penal Federal los considera servidores públicos.

OCTAVA: Jurídicamente resulta imposible considerar al fideicomiso público como una entidad análoga a los organismos descentralizados, ya que a éstos se les ha concedido personalidad jurídica propia y por lo tanto, al establecerse su régimen laboral, tienen la capacidad jurídica para ser patrón, facultad de la que carecen los fideicomisos públicos al tratarse un contrato carente de personalidad jurídica.

NOVENA: El Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje es la autoridad competente para conocer los conflictos individuales y colectivos suscitados entre los fideicomisos públicos y sus trabajadores, en razón de que los

fideicomisos públicos están constituidos por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público como fideicomitente del Gobierno Federal y a que generalmente la fiduciaria es una institución de banca de desarrollo, que pertenece según lo dispuesto por el artículo 3º de la Ley de Instituciones de Crédito, al Sistema Bancario Mexicano.

DÉCIMA: Dentro del marco legal que regula al fideicomiso, ningún precepto otorga personalidad jurídica propia al mismo, por lo que la relación de trabajo debe entenderse establecida entre la institución de crédito y el trabajador, en virtud de que ni el fideicomiso ni el patrimonio fiduciario pueden celebrar contratos de trabajo, ni tampoco expedir nombramientos a favor de los trabajadores.

DÉCIMA PRIMERA: A fin de eliminar incertidumbres y de que exista congruencia en materia legislativa donde prevalezca el interés jurídico, se propone la siguiente reforma al texto del artículo 82 de la Ley de Instituciones de Crédito:

"Artículo 82.- El personal que las instituciones de crédito utilicen directa o exclusivamente para la realización de fideicomisos, formará parte del personal de la institución fiduciaria. 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".

BIBLIOGRAFÍA

- ACOSTA ROMERO, Miguel. Teoría General del Derecho Administrativo, 13 ed., Porrúa, México, 1997.
- ACOSTA ROMERO, Miguel y Laura Esther de la Garza Campos. Derecho Laboral Bancario, Porrúa, México, 1988.
- ACOSTA ROMERO, Miguel y Pablo Roberto Almazán Alaníz. Tratado Teórico Práctico de Fideicomiso, Porrúa, México, 1997.
- BARRERA GRAF, Jorge. Estudios de Derecho Mercantil, Porrúa, México, 1958.
- BATIZA, Rodolfo. El Fideicomiso "Teoría y Práctica", 5 ed., Jus, México, 1991.
- Tres estudios sobre fideicomiso, U.N.A.M, México, 1954.
- BOJALIL, Julián. Fideicomiso, Porrúa, México, 1962.
- BUEN LOZANO, Néstor de. Derecho del Trabajo, 11 ed., Porrúa, México, 1998.
- BURGOA ORIHUELA, Ignacio. Derecho Constitucional Mexicano, 8 ed., Porrúa, México, 1991.
- CAVAZOS FLORES, Baltasar. El Nuevo Derecho Mexicano del Trabajo Mexicano, 21 ed., Porrúa, México, 1997.
- CERVANTES AHUMADA, Raúl. Títulos y Operaciones de Crédito, 8 ed., Herrero, México, 1973.
- CLEMENT BELTRÁN, Juan B. Ley Federal del Trabajo "Comentarios y Jurisprudencia", 18 ed., Esfige, México, 1999.
- CUEVA, Mario de la. El Nuevo Derecho Mexicano del Trabajo, 16 ed., Porrúa, México, 1998.
- DÁVALOS MORALES, José. Derecho del Trabajo I, 7 ed., Porrúa, México, 1997.
- Tópicos Laborales, 2 ed., Porrúa, México, 1998.
- Un Nuevo Artículo 123 sin Apartados, 3 ed., Porrúa, México, 1998.
- DOMÍNGUEZ MARTÍNEZ, Jorge Alfredo. Derecho Civil, 6 ed., Porrúa, México, 1998.

-----Dos Aspectos de la Esencia del Fideicomiso en México, 3 ed., Porrúa, México, 2000.

GALINDO CAMACHO, Miguel. Teoría de la Administración Pública, Porrúa, México, 2000.

GARCÍA MAYNEZ, Eduardo. Introducción al Estudio del Derecho, 46 ed., Porrúa, México, 1993.

GUTIÉRREZ Y GONZÁLEZ, Ernesto. Derecho de las Obligaciones, 5 ed., Porrúa, México, 1979.

Las instituciones fiduciarias y el fideicomiso en México, México, Banco Mexicano SOMEX, 1982.

ORTIZ SOLTERO, Sergio Monserrit. El Fideicomiso Mexicano, Porrúa, México, 1998.

ROJINA VILLEGAS, Rafael. Compendio de Derecho Civil, Tomo III, 14 ed., Porrúa, México, 1986.

RUIZ MASSIEU, José Francisco. Estudios sobre la Nueva Administración Pública Mexicana, Porrúa, México, 1981.

SANTILLÁN PEÑALOZA, David. El Fideicomiso Público Mexicano, Cajica, México, 1983.

SANTOS AZUELA, Héctor. Derecho del Trabajo, Mc. Graw-Hill, México, 1998.

SERRA ROJAS, Andrés. Derecho Administrativo, Primer Curso, 20 ed., Porrúa, México, 1999.

TRUEBA URBINA, Alberto. Legislación Federal del Trabajo Burocrático: Comentarios y Jurisprudencia, 39 ed., Porrúa, México, 2000.

VILLAGORDOA LOZANO, José Manuel. Doctrina General del Fideicomiso, 3 ed., Porrúa, México, 1998.

HEMEROGRAFÍA

Álvarez de la Torre, Víctor. "La Naturaleza Jurídica del Fideicomiso", Revista El Foro, 12 ed., No. 35, Julio-Septiembre, México, 1974.

Circular Número 457 de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, 16 de noviembre de 1966.

Diario Oficial de la Federación, Tomo DLX, No. 3, Segunda Sección, Secretaría de Gobernación, 4 de mayo de 2000.

Diario Oficial de la Federación, Tomo DXCIX, No. 10, Primera Sección, Secretaría de Gobernación, 14 de agosto de 2003.

DICCIONARIOS Y ENCICLOPEDIAS

INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS. Diccionario Jurídico Mexicano, 14 ed., Porrúa, México, 2000.

LEGISLACIÓN

CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. SISTA, México, 2003.

LEY FEDERAL DEL TRABAJO. SISTA, México, 2003.

LEY FEDERAL DE LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO, 39 ed., Porrúa, México, 2000.

LEY FEDERAL DE ENTIDADES PARAESTATALES. 42 ed., Porrúa, México, 2002.

LEY DE INSTITUCIONES DE CRÉDITO. 49 ed., Porrúa, México, 1998.

LEY GENERAL DE TÍTULOS Y OPERACIONES DE CRÉDITO. 6 ed., Ediciones Fiscales ISEF, México, 2001.

LEY GENERAL DE DEUDA PÚBLICA. 41 ed., Porrúa, México, 2001.

LEY DE PLANEACIÓN. 41 ed., Porrúa, México, 2001.

LEY DE PRESUPUESTO, CONTABILIDAD Y GASTO PÚBLICO FEDERAL. 41 ed., Porrúa, México, 2001.

LEY ORGÁNICA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL, 42 ed., Porrúa, México, 2002.

LEY REGLAMENTARIA DE LA FRACCIÓN XIII BIS DEL APARTADO B DEL ARTÍCULO 123 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, 50 ed., Porrúa, México, 1998.

CÓDIGO CIVIL FEDERAL, 2 ed., Ediciones Fiscales ISEF, México, 2002.

CÓDIGO DE COMERCIO. 6 ed., Ediciones Fiscales ISEF, México, 2001.

CÓDIGO CIVIL PARA EL DISTRITO FEDERAL. 2 ed., Ediciones Fiscales ISEF, México, 2002.

REGLAMENTO INTERIOR DE LA JUNTA FEDERAL DE CONCILIACIÓN Y ARBITRAJE, 16 de enero de 2002.

REGLAMENTO INTERIOR DEL TRIBUNAL FEDERAL DE CONCILIACIÓN Y ARBITRAJE, 29 de septiembre de 2000.

JURISPRUDENCIA

RUBRO: COMPETENCIA LABORAL. EL TRIBUNAL FEDERAL DE CONCILIACIÓN Y ARBITRAJE ES COMPETENTE PARA CONOCER DE LOS CONFLICTOS LABORALES ENTRE EL FIDEICOMISO DE VIVIENDA PARA EL SECTOR MAGISTERIAL Y SUS TRABAJADORES. Novena Época, Segunda Sala, Tomo IX, Marzo de 1998, 2º./J.10/99, No. de registro 194,454; Página 116.

RUBRO: COMPETENCIA LABORAL. EL TRIBUNAL FEDERAL DE CONCILIACIÓN Y ARBITRAJE ES COMPETENTE PARA CONOCER DE LOS CONFLICTOS LABORALES QUE SE SUSCITEN ENTRE FONATUR Y SUS TRABAJADORES. Novena Época, Segunda Sala, Tomo VIII, Julio de 1998, No. de registro 195,939; Tesis 2º. XCVIII/98, Página 212.

RUBRO: FONDO NACIONAL DE HABITACIONES (FONHAPO). EL TRIBUNAL FEDERAL DE CONCILIACIÓN Y ARBITRAJE ES COMPETENTE PARA CONOCER DE LOS CONFLICTOS LABORALES EN LOS QUE INTERVENGA EL. Octava Época, Tribunales Colegiados de Circuito, Tomo XII, Diciembre de 1993, No. de registro 214,065; Página 876.

RUBRO: FONDO NACIONAL DE HABITACIONES POPULARES (FONHAPO). EL TRIBUNAL FEDERAL DE CONCILIACIÓN Y ARBITRAJE ES COMPETENTE PARA CONOCER DE LOS CONFLICTOS LABORALES EN LOS QUE INTERVENGA EL. Octava Época, Cuarta Sala, Tomo IX, Marzo de 1992, No. de registro 207,860; Tesis 4º. VI/92, Aislada; Página 51.

RUBRO: COMPETENCIA LABORAL. EL TRIBUNAL FEDERAL DE CONCILIACIÓN Y ARBITRAJE ES COMPETENTE PARA CONOCER DE LOS CONFLICTOS LABORALES ENTRE EL FONACOT Y SUS TRABAJADORES. Octava Época, Cuarta Sala, Tomo X. Octubre de 1992, No. de registro 207,824; Tesis 4º. XXIX/92, Página 128.

RUBRO: FONDO ESTATAL DE FOMENTO INDUSTRIAL DEL ESTADO DE JALISCO (FOJAL). EL TRIBUNAL FEDERAL DE CONCILIACIÓN Y ARBITRAJE ES COMPETENTE PARA CONOCER DE LOS CONFLICTOS LABORALES EN LOS QUE INTERVENGA EL. Octava Época, Cuarta Sala, Tomo X. Octubre de 1992, No. de registro 208,826, Tesis 4º. XXVII/92; Página 129.

RUBRO: TRIBUNAL FEDERAL DE CONCILIACIÓN Y ARBITRAJE, COMPETENCIA DEL (CONASUPO). Séptima Época, Tribunales Colegiados de Circuito. Volumen 139-144 Sexta Parte, No. de registro 251,296; Página 164.

RUBRO: FIDEICOMISO, VENTA DE LOS BIENES AFECTOS AL. NO CONTRAVIENE EL ARTICULO 17 CONSTITUCIONAL. Séptima Época, Tercera Sala, Abril de 1980, No. de registro 240,834; Página 97.

OTRAS FUENTES

www.stps.gob.mx

www.segob.gob.mx

www.unam.mx