



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS PROFESIONALES

“ARAGON”

LEJ

NATURALEZA JURIDICA DE LA CENTRAL DE ABASTO DEL DISTRITO FEDERAL

FALLA DE ORIGEN

T E S I S

Que para obtener el Título de:

LICENCIADO EN DERECHO

P r e s e n t a :

NORMA EDITH SAAVEDRA GONZALEZ



## **UNAM – Dirección General de Bibliotecas Tesis Digitales Restricciones de uso**

### **DERECHOS RESERVADOS © PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL**

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

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

# TESIS CON FALLA DE ORIGEN



**NATURALEZA JURIDICA DE LA  
CENTRAL DE ABASTO DEL  
DISTRITO FEDERAL.**

**POR**

**NORMA EDITH SAAVEDRA GONZÁLEZ.**

**Tesis de Licenciatura en Derecho.**

**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO.  
ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS PROFESIONALES.  
PLANTEL ARAGÓN.**

**A Dios:**  
que me ha iluminado  
nado para llegar a  
este momento.

**A mi madre:**  
por su apoyo y  
caríño día con día.

**Azucena:**  
Gracias.

**Al Lic. Miguel Aguilar:  
por su apoyo y  
conocimientos.**

**NATURALEZA JURIDICA DE LA  
CENTRAL DE ABASTO DEL  
DISTRITO FEDERAL.**

Página.

INTRODUCCION.....	1
CAPITULO I.- Organización del Poder Ejecutivo Federal.....	5
1. Formas de Organización Administrativa.....	8
1.1. Centralización Administrativa.....	8
1.1.1. Delegación de Facultades.....	10
1.1.2. Desconcentración Administrativa.....	11
1.2. Administración Paraestatal.....	13
1.2.1. Descentralización Administrativa.....	16
1.2.2. Administración Gerencial.....	20
2. Administración Pública Federal.....	23
2.1. Dualidad de la Administración Pública Federal.....	26
2.1.1. Base Constitucional.....	27
2.1.2. Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.....	33
2.1.3. Ley Federal de las Entidades Paraestatales.....	43
CAPITULO II.- Configuración Jurídica y política del Departamento del Distrito Federal.....	50
1. Esencia jurídica del Distrito Federal.....	51
2. Organización del Distrito Federal.....	54
2.1. Poder Legislativo.....	54
2.1.1. Asamblea de Representantes del Distrito Federal.....	56
2.2. Poder Judicial.....	61
2.3. Poder Ejecutivo.....	64
2.3.1. Características especiales del Departamento del Distrito Federal.....	67

2.3.2. Atribuciones y Obligaciones del Departamento del Distrito Federal.....	68
2.3.2.1. Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.....	68
2.3.2.2. Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal...	69
2.3.3. Estructura Interna del Departamento del Distrito Federal.....	75
2.3.3.1. Areas, Unidades Administrativas y Organos desconcentrados.....	75
2.3.3.2. Organos de Colaboración Vecinal y Ciudadana.....	81
2.3.4. Sectorización en el Departamento del Distrito Federal.....	82
<b>CAPITULO III.- Naturaleza jurídica de la Central de Abasto.....</b>	<b>88</b>
1. Formación de la Central de Abasto.....	89
1.1. Contexto socio-económico.....	89
1.2. Lineamientos de creación.....	91
2. Organización de la Central de Abasto.....	93
2.1. Reglamento Interior.....	94
3. Atribuciones de la Central de Abasto.....	101
4. "Fideicomiso para la Construcción y Operación de la Central de Abasto del Distrito Federal".....	104
4.1. Naturaleza jurídica del Fideicomiso.....	108
4.2. Constitución del Fideicomiso Público.....	112
5. Relación Departamento del Distrito Federal - Central de Abasto.....	115
5.1. Coordinación General de Abasto y Distribución.....	117
5.2. Director General de la Central de Abasto.....	120
6. Naturaleza jurídica de la Central de Abasto.....	121
<b>CONCLUSIONES.....</b>	<b>125</b>
<b>BIBLIOGRAFIA.....</b>	<b>129</b>



## INTRODUCCION.

La vida comercial en México, ha adquirido a través de la historia un gran auge, producto del crecimiento de la población y de su necesidad para adquirir productos básicos; por ello, la creación de mercados, como centros de abasto, han proliferado. Uno de los centros comerciales con más tradición en la capital mexicana, es el mercado de "La Merced", el cual se ha tornado insuficiente con el paso del tiempo y ha dado paso a la creación de nuevos centros de acopio y comercialización, para el mejor desarrollo de la actividad económica.

En la actualidad, el centro comercial más grande del país, es la Central de Abasto del Distrito Federal, la cual se inaugura en 1962 con el fin de lograr una mayor eficiencia en la comercialización de productos perecederos y asegurar el abasto de alimentos básicos en condiciones adecuadas de calidad, cantidad y precio en la zona metropolitana.

El Gobierno de la Ciudad de México tiene como uno de sus objetivos, el integrar totalmente a la Ciudad de México al contexto urbano y mejorar las condiciones operativas del lugar, mediante la participación activa de todos los sectores involucrados en su mantenimiento y continua modernización.

Las operaciones desarrolladas por la Central de Abasto, tanto dentro de la administración como en los servicios que presta al público, rebasan los límites del abasto capitalino; todo ello ha provocado un sin fin de consecuencias que ameritan pronta resolución.

Por ello, el estudio de la naturaleza jurídica de la Central de Abasto del Distrito Federal, reviste importancia debido a la tarea desenvuelta por ella tanto para los habitantes del Distrito Federal, como para los participantes de la misma, pues se ha creado una confusión respecto a su origen y sus características, producto del complejo aparato gubernamental.

Para poder establecer la verdadera naturaleza jurídica de la Central de Abasto, primeramente se realiza un estudio de las formas de organización administrativa, seguida de la fundamentación legal tanto constitucional como administrativa, con el objeto de entender cada una de ellas y su aplicación en la vida económica del país. En el capítulo siguiente, se desarrolla el análisis de una entidad federativa muy especial dentro de la Federación mexicana, el Distrito Federal, del cual, entendiendo su forma de gobierno, se comprende mejor la organización presentada por éste, pues dentro de la administración del Distrito Federal también se encierra el auxilio de diversas dependencias y empresas públicas que cubren las necesidades de la sociedad capitalina. Posteriormente, el último capítulo presenta el origen y funcionamiento de la Central de Abasto del Distrito Federal, e igualmente establece las relaciones que ésta guarda con las diversas dependencias públicas; el objeto del presente capítulo, es establecer la naturaleza jurídica del lugar en estudio, - realizando para ello una comparación teórica y práctica.

Por otra parte, la diversidad en cuanto a decretos, acuerdos y en general de la legislación empleada por el Ejecutivo Federal para cimentar las empresas públicas, propician muchas veces, una complejidad en la Administración Pública. Por lo tanto, el estudio de la naturaleza jurídica de la Central de Abasto del Distrito Federal, abarca tanto un análisis de las diversas posturas de los juristas, que han enriquecido el estudio del derecho administrativo, como una examinación de la legislación administrativa mexicana.

En segundo lugar, cabe recordar que las actividades administrativas en México, se basan directa o indirectamente, en normas jurídicas cuya significación no deriva de las bases legales establecidas, pues ciertamente, la administración consta en gran medida de elementos discrecionales; así entonces, la mayoría de los

funcionarios de las dependencias públicas tienden a dar solamente, informaciones -  
superfluas, que no le esclarecer a la sociedad capitalina, Inmersa en tan importan-  
te proyecto, la resolución de los conflictos que aquejan día con día a la Central -  
de Abasto, pues si bien es cierto que la Central es uno de los centros de acopio y  
comercialización más grande de México, en cuanto a infraestructura se refiere, es  
también un lugar con diversos problemas tanto para los usuarios como para los -  
participantes establecidos ahí.

Por lo tanto, el desarrollo de la presente tesis, dividida en tres capítulos,  
se enfoca a establecer la naturaleza jurídica de la Central de Abasto, estudiando  
el funcionamiento de la misma y de la Administración Pública en México, para llegar  
a comprender el problema jurídico que se ha ido gestando con el paso de las distín-  
tas administraciones.

## CAPITULO I.

### "ORGANIZACION DEL PODER EJECUTIVO FEDERAL"

## CAPITULO I.

### "ORGANIZACION DEL PODER EJECUTIVO FEDERAL"

En la actualidad, el Poder Ejecutivo Federal es uno de los tres "Poderes de la Unión" con más actividades dentro del Gobierno nacional, debido al importante papel que guarda el citado órgano gubernamental en el Estado mexicano; por lo que, para comprender mejor la relación que presentan entre sí dichas instituciones públicas, es necesario revisar brevemente, la constitución del Estado en México. Su estudio, ha sido realizado por la mayoría de los juristas, de ahí que, pueda ser definido como, "un ente organizado, política y socialmente a través de un ordenamiento jurídico nacional, aplicable en un espacio territorial determinado". Esta y otras definiciones conocidas, conllevan a establecer los siguientes elementos que conforman el Estado:

1.- Se integra por una población, como resultado de que el Estado es una creación humana. De acuerdo con lo establecido por la Carta Magna Mexicana en sus artículos 39, 40 y 41, la población adquiere plena soberanía, entendida ésta, como una voluntad superior; y la deposita en diversas instituciones públicas que representan los intereses de la colectividad.

2.- Se regula por un ordenamiento jurídico supremo, que establece las normas básicas del Estado, y así poder preservar el bien común de la población. En México, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos es la ley suprema y fundamental, dividida en dos partes: una dogmática y otra orgánica. La primera parte contempla los derechos mínimos de que goza cada individuo, atendiendo a la doctrina francesa del Estado contemporáneo; la segunda parte, crea diversas instituciones facultadas para velar los intereses sociales.

3.- Se comprende dentro de un espacio territorial, que en la Constitución Mexicana se establece, en sus numerales 42 al 48.

4.- Desarrolla su actuación a través de un elemento dinámico que lo agilita: el Gobierno; éste suele ser concebido como, "la unidad dotada de poder de mando que surge de la integración e interacción de la totalidad de los órganos públicos que ejercen las diversas funciones gubernamentales dentro del Estado; la unidad, manifiesta su voluntad, traduce sus decisiones en actos y desarrolla su actividad por medio de los órganos encargados de ejercer las funciones establecidas por el ordenamiento jurídico nacional". (1) Los órganos gubernamentales se integran por los llamados "poderes de la Unión", y cada uno tiene a su cargo una tarea principal como son: la administración de justicia, a cargo del Poder Judicial; el establecimiento de ordenamientos jurídicos, encomendada a el Poder Legislativo; y la ejecución de los mandamientos jurídicos, atribuida a el Poder Ejecutivo. Esto es, todos los órganos del Gobierno mexicano cumplen una función específica, pero en la práctica, esas funciones se ven entrelazadas para cumplimentar los objetivos trazados por el mismo, siendo por lo tanto, más complicada la distinción de funciones que cada uno realiza.

Resumiendo, el Estado es considerado como un producto humano, al surgir de un grupo social (identificado por varios factores culturales e históricos), que se regula por medio de una Constitución Federal; ésta vela por los derechos fundamentales de cada individuo, y para que el Estado cumpla con sus objetivos, se crean órganos gubernamentales, que en México se traducen en los Poderes de la Unión, entre los cuales se destaca la importancia del Ejecutivo Federal, como una

---

(1) Rodrigo Moreno Rodríguez. La Administración Pública Federal en México. México, Editorial UNAM, 1980, pág. 37.

Institución matriz, por la diversidad de sus funciones.

Para poder desarrollar mejor los intereses de la sociedad, el Estado se organiza, según el autor Serra Rojas (2), de dos maneras:

Organización Política.

- 1.- Se define como "la voluntad general del grupo".
- 2.- Para vigilar los intereses sociales, la voluntad se organiza en instituciones.
- 3.- El Estado actúa de manera unificada, con todos los órganos supremos que lo integran.
- 4.- Puede ser de dos maneras:
  - a) Estado central, en donde los órganos federales acumulan facultades superiores a las formas locales o regionales. Es la centralización pura.
  - b) Estado compuesto; en este tipo de organización, se crean centros de coordinación, pero la Federación tiene un rango predominante. Se crea una especie de descentralización.

Organización Administrativa.

- 1.- Se conceptualiza como "el conjunto de los medios por los cuales la soberanía se traduce en acto".
- 2.- La organización se encuentra a cargo de uno de sus poderes, el Ejecutivo.
- 3.- Es una actividad de los órganos del Poder Ejecutivo.
- 4.- Las formas de organización administrativa, se dividen en dos ramas:
  - a) Centralizada.
  - b) Parastatal.

Del cuadro comparativo, se deduce una vez más, la importancia del Ejecutivo Federal, pues las complejas facultades que desempeña, se encuentran divididas en dos grandes ramas: las de gobierno o políticas, que realiza de manera conjunta con los demás Poderes integrantes de la Federación; y las administrativas que ejecuta de manera particular, auxiliándose para ello, de diversas instituciones públicas.

---

(2) Cf. Derecho Administrativo, Tomo I. Décimacuarta edición, México, Editorial Porrúa S.A., 1988, págs. 489 a 498.

## 1. Formas de organización administrativa.

Las diversas formas de organización administrativa, permiten a el Ejecutivo Federal, desempeñar mejor su actividad en éste campo. Las formas de organización administrativa se conocen como:

### 1.1. Centralización Administrativa.

La Centralización Administrativa toma su nombre, a partir de que el órgano central (Poder Ejecutivo Federal), se vincula en un plano de superioridad, en relación con los demás órganos que derivan del mismo.

Para establecer una definición de este sistema administrativo, es preciso realizar un estudio, sobre las características que lo distinguen de los demás modos de organización administrativa. Sus características son:

1) Las dependencias carecen de personalidad jurídica propia, y representan al titular del Poder Ejecutivo, por lo tanto, dependen jerárquica y administrativa-mente de él. Las instituciones que derivan del órgano central, reciben el nombre de dependencias, como resultado de que precisan en su organización del poder principal.

2) El titular del órgano subordinado, es nombrado y removido libremente por el propio Presidente de la República, o por un funcionario subordinado a aquél, y legalmente autorizado. La facultad de nombramiento se establece cuando, las autoridades superiores realizan la designación de los titulares de los órganos que le son inferiores. En México, esta capacidad es ejercida por el Jefe del Poder Ejecutivo, y excepcionalmente, de acuerdo con la ley, se encomienda a otras autoridades.

3) El órgano dependiente, actúa solamente por facultades delegadas del Presidente, pues en el Jefe supremo de la administración, se concentran las diversas facultades como por ejemplo:



a) Facultad de decisión. Se define como, la posibilidad de realizar actos jurídicos, creadores de situaciones de derecho. Esto es, se traduce en la capacidad de resolver los actos jurídicos. La presente competencia, es atribuida a un número reducido de órganos, debido a que la mayoría de los restantes, realizan los actos, dejándolos solamente en estado de resolución para las dependencias.

b) Facultad de mando. Se entiende como la capacidad de la autoridad superior de dar órdenes e instrucciones, de carácter general o individual, a los órganos inferiores, estableciendo para éstos, los lineamientos que permitan el ejercicio de las funciones que le son atribuidas. Las instrucciones de carácter general se conocen como circulares, dirigidas a la organización interna de la dependencia, siendo por lo tanto, obligatorias para los empleados que en ella laboran; pero también, pueden contener disposiciones reglamentarias de la ley, produciendo efecto jurídico respecto a los administrados, mientras sean expedidas por autoridad competente.

c) Facultad de vigilancia. Tiene como finalidad, vigilar el cumplimiento de labores encomendadas a los órganos inferiores, así que es ejercida por las autoridades superiores. Consiste en la rendición de informes, investigaciones sobre los asuntos que tramitan las dependencias, etc., teniendo como utilidad, el conocer el trabajo de los empleados, y así poder corregir errores que den origen a una responsabilidad administrativa.

d) Facultad para resolver conflictos de competencia. Es la capacidad del Presidente de la República para determinar a cual órgano competen ciertos asuntos, cuando la ley no esclarece tal situación. Esta facultad, la delega en un órgano inferior a él, como lo es, la Secretaría de Gobernación.

e) Facultad disciplinaria. Los errores cometidos por los empleados de las dependencias, dan origen a la responsabilidad administrativa; caracterizada, por no salir de la esfera misma, al determinar las penas disciplinarias una autoridad administrativa superior.

Los autores de la materia, señalan otras facultades como son: la de ejecución de resoluciones administrativas, esto es, hacer uso de la fuerza pública; la de nombramiento, explicada con anterioridad; y la de revisión, a cargo de una autoridad superior, que revisa los actos de las autoridades inferiores.

4) Carecen por lo tanto, de patrimonio propio, y sus únicos recursos proceden de la asignación que realiza la ley de Egresos de la Federación.

Por todo esto, la Centralización Administrativa se puede definir como, "un sistema administrativo que coordina y vincula a todos los órganos públicos, teniendo como punto de partida, un órgano central jerárquicamente superior a ellos, con facultades suficientes para satisfacer las necesidades sociales".

A pesar de usar la denominación "Centralización Administrativa" como una generalidad, designando a toda una forma de organización, la mayoría de los juristas, al establecer la clasificación de la misma, coinciden en determinarla también como una particularidad, señalándola como "Centralización Pura", significando así, que reúne todas las características antes expuestas, pues dentro de la clasificación se encuentran otras figuras como: la delegación de facultades y la desconcentración administrativa, caracterizadas por agilizar la actividad del Gobierno mexicano al realizar solamente ciertas facultades, que le competen al Jefe del Ejecutivo Federal.

#### 1.1.1. Delegación de facultades.

Esta figura administrativa se caracteriza por:

1) El superior jerárquico transfiere a un órgano inferior, que depende de él, una función de su competencia.

2) El superior jerárquico puede reasumir las facultades, cumpliendo las formalidades que dieron origen a la delegación.

3) El superior esta autorizado por la ley para delegar atribuciones que no le sean exclusivas.

4) El acuerdo de delegación debe hacerse del conocimiento público.

En resumen, cuando la ley faculta a un funcionario inferior a realizar o representar en determinadas funciones a una autoridad superior, se configura la delegación de facultades, trascendiendo que no se priva a la autoridad delegante de las facultades delegadas, sino solamente las transfiere; ésta figura tiene una limitación respecto a las facultades de las autoridades superiores, pues las que son exclusivamente de los titulares de las dependencias, no pueden ser delegadas a otras personas. La autoridad representada puede ser de la misma dependencia o de alguna otra.

De las presentes características se desprenden los conceptos: autoridad, entendida como el órgano o individuo investido de facultades de decisión y/o ejecución, pudiendo hasta hacer uso directo o indirecto de la fuerza pública, y el de funcionario, definible como la persona física representante del Estado, que desempeña alguna función dentro de los límites de su competencia. En la Constitución Mexicana se encuentra la referencia a altos funcionarios y funcionarios, además de aludir a empleados, los cuales actúan sin representación del Estado, esto es, solamente colaboran dentro de la dependencia.

#### 1.1.2. Desconcentración Administrativa.

Indudablemente el constante cambio de México, ha propiciado en el Gobierno, la creación de diversas unidades administrativas que permitan la facilidad de trámites en la Centralización Administrativa. Las unidades administrativas reciben el nombre de órganos desconcentrados, pues éstas no dejan de pertenecer a la forma de organización citada, y dependen de los órganos principales respectivos, aunque son dotados de cierta autonomía para el mejor ejercicio de sus funciones.

La desconcentración administrativa significa división, repartición de competencias, por lo que se caracteriza de la siguiente forma:

1) Los órganos desconcentrados no tienen personalidad jurídica diferente a la del órgano que le cedió determinadas facultades, pues continúa formando parte de la propia Administración Pública. No se propone la creación de una nueva persona jurídica, sino que se trata de la misma, solamente se hace más ágil el despacho de los asuntos.

2) El órgano delegante pierde sus facultades y atribuciones para entregarlas definitivamente al órgano desconcentrado, reservándose el Estado aquellas que son fundamentales como, las de vigilancia y resolución de competencias. Por lo tanto, la relación jerárquica entre ambos órganos se hace más predominante.

3) La autonomía del órgano desconcentrado es solamente relativa, debido a que tanto en la reglamentación como en el patrimonio, el Poder Central fija las bases del mismo, procurando así la unificación en la Administración Pública. En otras palabras, no goza de autonomía técnica, solamente de autonomía técnica.

4) Los órganos desconcentrados se crean a través de acuerdos, decretos o de la ley, siendo ésta forma la preferente, por el hecho de tratarse de la repartición de competencias.

5) La competencia del órgano desconcentrado es por materia, pues tienen la capacidad de tomar decisiones y de resolver determinadas cuestiones, en lugares que se juzgan convenientes. Esta forma de desconcentración se conoce como desconcentración regional o periférica.

Serra Rojas (3) establece una clasificación sobre la desconcentración administrativa, separándola en dos grupos:

---

(3) Cf. Ibid., págs. 517 a 521.

a) la desconcentración periférica, explicada con anterioridad.

b) Y la desconcentración vertical o central, explicada en función de la competencia que cede el poder central a el órgano inferior, en forma limitada y exclusiva, sin dejar de pertenecer a la Administración Centralizada.

El citado autor también establece a la desconcentración administrativa, como una preparación a la descentralización (4), no alcanzando los órganos desconcentrados esta última denominación, por considerarse que los asuntos de su competencia no alternan con la descentralización.

Por último, las formas pertenecientes a la Centralización Administrativa, presentan características distintivas como son:

#### Delegación de Facultades.

- 1.- No se transfiere la competencia.
- 2.- Las facultades que son exclusivas de la autoridad no son delegables.
- 3.- Los actos delegados, se atribuyen a el superior.
- 4.- No se altera la estructura orgánica, ni la competencia de la autoridad delegante.
- 5.- Delegar significa comisionar,encargar, hacer representación.

#### Desconcentración Administrativa.

- 1.- Se transfiere la competencia en forma limitada y exclusiva a un órgano determinado.
- 2.- Se transfiere la facultad de decisión en lugares convenientes para agilizar trámites.
- 3.- Los actos tienen fuerza jurídica necesaria.
- 4.- Se crea un órgano dotado de autonomía técnica, más no de autonomía orgánica.
- 5.- Transferir significa ceder o renunciar en favor de otro un derecho sobre una cosa.

## 1.2. Administración Paraestatal.

El constante crecimiento del país, ha impulsado a el gobierno mexicano a descargar a la Administración Central de ciertas actividades especializadas, creandose una forma más de organización administrativa con distintas finalidades de las de la Centralización, como son: producir bienes o servicios para vender en el mercado y/o

---

(4) Vid. Infra, pág. 16.

para satisfacer determinados sectores de la población (un ejemplo es la recaudación de fondos para la asistencia y seguridad social, entre otros).

La denominación utilizada para la forma de organización en estudio, ha sido fuertemente criticada por el jurista Gabino Fraga (5), al establecer primero el significado etimológico de la palabra "Paraestatal", la cual se entiende como: "algo que no se confunde con el Estado; camina lado a lado del Estado, paralelamente al Estado"; concluyendo el citado autor, que las entidades conformantes del sistema paraestatal, no caminan de esta manera en el Estado mexicano, pues son parte integrante del mismo; fundamenta su pensamiento al relacionar el concepto de la Real Academia de la Lengua Española con el establecido por la ley, destacándose de la confrontación, que la última la ubica dentro de la Administración Pública Federal, mientras que la primera fuera de ésta. Para complementar dichas razones, es indispensable establecer las características de las entidades paraestatales, las cuales son:

- 1) Las entidades tienen personalidad jurídica propia. Se trata de organizaciones autónomas y personificadas.
- 2) Se crean a través de una ley, un decreto o de un acto jurídico de derecho privado, como por ejemplo una sociedad anónima.
- 3) Los funcionarios principales de las entidades son nombrados y removidos por el Consejo de Administración de las mismas, en donde por lo general, el Presidente de la República realiza la propuesta para tales cargos.
- 4) Para efectuar la función anterior, deben cumplirse los requisitos de ley, inciertos en los estatutos constitutivos de las sociedades cuando sea el caso.
- 5) Las entidades no dependen jerárquica ni administrativamente del Presidente, sino de sus propios órganos de gobierno.

---

(5) Cf. Derecho Administrativo. Vigésimaséptima edición, México, Editorial Porrúa, S.A., 1988, pág. 198.

6) No actúan por facultades delegadas, sino por lo establecido en la ley y disposiciones de carácter general del campo en donde se desenvuelve la entidad.

7) Tienen patrimonio propio y ejercen un presupuesto cuyos recursos provienen, básicamente, de la venta de las mercancías y servicios que constituyen el objeto de su actividad.

Las características anteriores dan una visión sobre la administración paraestatal, desligándose un importante hecho respecto a las entidades públicas, pues éstas derivan de diversas naturalezas, procurando así el gobierno, allegarse de fondos necesarios y mantener la actividad económica, reglamentándose para ello, a través del derecho público y del derecho privado. Por ejemplo, aún cuando en la estructura y forma de operación de las entidades, éstas se parezcan a las de empresas privadas, en sus objetivos y operación difieren considerablemente de las últimas. Además, las empresas privadas tienen como objetivo la obtención de beneficios mayores sobre el capital invertido; y las entidades públicas se establecen para obtener rendimientos aceptables, y poder cubrir los objetivos sociales eficazmente.

De las características anteriores de la forma de organización establecida, se puede concluir que el Estado mexicano, la ubica dentro del mismo, como consecuencia de la necesidad de crear fuentes económicas para el desarrollo del país, pues además de cubrir el mercado nacional e internacional, se respaldan los sectores más empobrecidos de México.

Como se estableció anteriormente, la administración paraestatal se diferencia de la Administración Centralizada, en cuanto a sus finalidades, puesto que la primera se enfoca a desenvolver al Estado en el campo de la economía activa, mientras que la segunda, va dirigida a prestar a la sociedad los servicios generales que le corresponden al mismo desempeñar, por ejemplo: recaudación de impuestos, impartición de educación y de salud básicas y algunas más. Una diferencia más, es que las dependencias son autoridades y las entidades carecen de tal atribución.

La administración paraestatal es una forma de actividad ejecutada mediante empresas u organismos de los cuales, el Estado es propietario único o mayoritario. Por esta razón, las entidades paraestatales se denominan "empresas públicas", como consecuencia de la actividad comercial que realizan; además son unidades de producción de bienes y servicios, los cuales se enajenan a un precio que sólo cubre aproximadamente su costo, en razón de la propiedad del Estado o de encontrarse bajo el control de éste. Los recursos que reciben las unidades, son de fuentes fiscales o crediticias, o de asociación con capitales privados o sociales, o de la aplicación de los precios y las tarifas por los bienes o servicios que ponen a disposición del público. Se caracterizan también, por estar sujetos a los planes gubernamentales.

Las empresas u organismos de la forma de organización en estudio son variadas, pudiéndose englobar en dos rubros: la descentralización administrativa y la administración gerencial.

### 1.2.1. Descentralización Administrativa.

La descentralización administrativa puede ser definida como: "una forma administrativa mediante la cual el Estado afecta o asigna un patrimonio y otros recursos a una persona moral que presta ciertos servicios o produce determinados bienes para alcanzar fines que el propio Estado determina". (6)

La presente definición conlleva a estudiar los entes de derecho público nacientes, los cuales reciben la denominación de "organismos descentralizados", caracterizados por:

a) Ser instituciones creadas por la ley o decreto del Congreso de la Unión, o por decreto del Ejecutivo Federal. El acto jurídico fuente de su creación, obede-

---

(6) Ignacio Pichardo Pagaza. Introducción a la Administración Pública en México. Funciones y Especialidades. Tomo II. México, Editorial INAP, 1984, pág. 348.



cu a dos formas: el legislativo y el administrativo, teniendo ambos sistemas una influencia diferente para el organismo, por ejemplo: si el acto es legislativo, el organismo se ve menos presionado de novedad, debido al tiempo que tiene el legislador para meditar la conveniencia de su creación; mientras que cuando el acto es administrativo, la modificación de su instrumento legal se ve favorecida al hacerse más expedita, en virtud de la necesidad prevaleciente para ser resuelta, evitándose todo el procedimiento de reforma legal.

b) Tener personalidad jurídica propia. El acto jurídico que crea los organismos, les confiere una existencia jurídica distinta a la del órgano creador, y al respecto es tema de discusión, la personalidad moral otorgada, pues de acuerdo a la ley, ésta sólo puede otorgarse por una Ley del Congreso y no por disposición del Ejecutivo (7).

c) Cuentan con un patrimonio propio; el cual, inicialmente se integra total o parcialmente con recursos o bienes públicos, producto de asignaciones presupuestales, subsidios o transferencias del Gobierno Federal. Su presupuesto anual se constituye de los recursos propios obtenidos en la venta de bienes o servicios en el mercado nacional e internacional. El ente administra su patrimonio y sus negocios con cierta independencia del poder central, no dejando de ignorar la orientación gubernamental.

d) Los organismos no guardan relación de jerarquía respecto de los órganos centrales, pero aquellos tienen actividades y órganos propios sujetos al control central. Al respecto se ha establecido, la aparente independencia de los organismos, al contar éstos con un patrimonio y con poderes de decisión (que caracterizan a los órganos superiores), sustrayéndose en teoría del poder disciplinario o de revocación

---

(7) Vid. infra, pág. 41.

del poder central. Los organismos "gozan" entonces, tanto de autonomía técnica (refiriéndose ésta a un sometimiento diverso de las reglas de la gestión administrativa y financiera central), como de autonomía orgánica (la cual supone la existencia de un organismo público que tiene derechos propios, ejercidos por autoridades distintas del poder central, pudiendo oponer a éste su esfera de autonomía).

El autor Chanes Nieto (8) establece que en México, la descentralización administrativa no presenta todas las características señaladas por la doctrina general, debido a la gran diversidad de reglamentaciones existentes sobre los organismos descentralizados, dándose origen a regímenes jurídicos diferentes, de tal forma que se han considerado como tales, a los que reúnan algunas de las características mencionadas, aún cuando sólo tengan autonomía técnica. No existe la plena autonomía, al intervenir el poder central en la integración de los órganos directivos de los organismos en estudio, existiendo una responsabilidad conjunta entre los órganos centrales y el organismo o empresa, en cuanto a el funcionamiento de éstos últimos se refiere. Como ejemplo de lo citado, los actos de los organismos descentralizados no son anulables o revisados tan directamente por el poder central, al no encontrarse el organismo sujeto a la relación jerárquica que une a los órganos de la Administración Centralizada, teniéndose entonces, que recurrir a otros medios para lograrlo. Un ejemplo más, es el relativo a los planes gubernamentales, los cuales son obligatorios para los organismos descentralizados, porque se trata de organizaciones personalificadas y autónomas, y su forma jurídica es de derecho público, tomando las decisiones de los organismos los representantes estatales, los cuales están subordinados al Presidente de la República, y sin necesidad de ninguna instrucción especial quedan

---

(8) Cf. La Administración Pública Federal, Segunda edición, México, Editorial UNAM 1976, págs. 26 y 27.

sujetos a las decisiones presidenciales, aún cuando las leyes o decretos que los crean, previenen al Ejecutivo para aprobar sus planes y presupuestos.

Por último, los organismos descentralizados se crean en atención a las zonas territoriales necesitadas o de acuerdo a los servicios públicos especializados, técnicos o científicos, requeridos por la población. De esta manera, la doctrina considera tres tipos de descentralización administrativa:

a) Por servicio técnico. Al existir ciertos actos de orden técnico, el desarrollo de los mismos, se encarga a un órgano con conocimientos, preparación técnica y con capacidad para gestionar.

b) Funcional - Territorial. La doctrina ha atribuido características similares a la descentralización administrativa funcional y a la territorial, no tomando en consideración que cada una es una respuesta a un problema de organización diferente. En la descentralización funcional se confía la gestión de un interés público determinado a un organismo público, donde los agentes se revisten de autonomía orgánica, frente a la administración central, vinculándose con ella a través del control que ejerce sobre la institución. Por otra parte, la descentralización territorial es una forma de organización política más que administrativa, su creación se establece para facilitar la participación de los gobernados en los negocios públicos de una circunscripción territorial determinada. Tanto la administración centralizada como la paraestatal se organizan en razón de las funciones y del territorio, para el mejor desenvolvimiento del país.

c) Por colaboración. En ella, se presenta una colaboración especial de los particulares con el Estado, al descargar el poder público algunas labores a ciertos organismos constituidos por elementos particulares que no forman parte de la administración; se les otorgan facultades de consulta, de decisión o de ejecución. Esta forma de descentralización, ha sido excluida como tal por varios autores, entre los

cuales se encuentra Serra Rojas, en razón de ser una función pública ejercida por una organización privada.

### 1.2.2. Administración Gerencial.

La presente denominación obedece a establecer en ella, a las entidades que adoptan formas de organización administrativa similares a las de las empresas reguladas por el derecho mercantil y financiero privado, pero que se encuentran reguladas por el derecho administrativo, al contar con la participación económica del Estado o al ejercer el control y la vigilancia de las empresas el mismo.

Dentro del presente rubro, se encuentran los siguientes tipos de empresas: Empresas de Participación Estatal Mayoritarias y Minoritarias, Sociedades Nacionales de Crédito y los Fideicomisos. Todas las empresas, además de reunir las características señaladas con anterioridad, tienen algunos elementos distintivos. A continuación se presenta un breve estudio de las mismas.

1) Las Empresas de Participación Estatal. En las legislaciones extranjeras y en la doctrina se denominan empresas de economía mixta, existiendo dos tipos de empresas en razón del capital aportado:

a) Las Empresas de Participación Estatal Mayoritaria, caracterizadas por contar en su capital con la participación estatal, en donde la aportación del capital asciende a un 50% o más; la forma jurídica más frecuente que adoptan estas empresas, es la de sociedad anónima, lo cual no descarta la posibilidad de otras formas, como son la de sociedades cooperativas de participación estatal o de responsabilidad limitada. En la designación de los órganos colegiados, intervienen el Ejecutivo Federal para los nombramientos de los funcionarios de "alto rango", como son: el Presidente del Órgano de gobierno, asegurando el Estado de esta manera, el control total de las empresas. Los representantes estatales se sujetan a las disposiciones de orden

administrativo y de carácter privado, siendo las últimas, primordiales; los planes y programas de las empresas son aprobados por sus órganos colegiados, los cuales deberán cuidar la concordancia de los planes del Gobierno Federal y los de la empresa, pues si no existe conjunción, los representantes estatales son responsables frente a sus superiores, teniendo entonces que corregir las fallas lo más pronto posible.

b) Las Empresas de Participación Estatal Minoritarias. En ellas, el capital aportado por el Estado, es mayor al 25% pero menor al 50%. Se caracterizan además, por que también adoptan la forma jurídica de sociedades anónimas e inclusive, otras formas de derecho privado, por lo que dentro del citado derecho se encuentra su regulación jurídica, y sus decisiones se toman con apego a los procedimientos colegiales que establece aquél. De las presentes empresas, se ha discutido seriamente su carácter privado, pues en teoría, la intervención del Estado es complicada, debido a que las empresas no están obligadas a seguir los planes gubernamentales.

2) Las Sociedades Nacionales de Crédito reúnen los elementos siguientes:

- a) Se crean por decreto presidencial.
- b) Tienen personalidad jurídica y patrimonio propios.
- c) Su capital está representado por certificados de aportación patrimonial y son nominativos.
- d) El sesenta y seis por ciento de su capital está suscrito por el Gobierno Federal y representado por los certificados de serie "A".
- e) El treinta y cuatro por ciento restante de su capital, puede ser suscrito por el propio Gobierno Federal; por algunas entidades del sector paraestatal; por los Gobiernos de los Estados y de los Municipios; por los usuarios y por los trabajadores de las mismas Sociedades Nacionales de Crédito; representado por los certificados de serie "B".

f) Solamente el Gobierno Federal puede adquirir certificados de la serie "B" por más del uno por ciento del capital.

g) Su capital mínimo lo fija la Secretaría de Hacienda y Crédito Público con base a la situación económica del país o de la región donde se orienta significativamente la prestación de servicios bancarios, así como de los capitales pagados y las reservas de capital. (9)

3) Los Fideicomisos. El Fideicomiso Público, es una modalidad paraestatal, variante del fideicomiso general, y suele ser concebido como un contrato en el cual, el Gobierno Federal en su carácter de fideicomitente, transmite la función titular de bienes de dominio público o privado de la Federación, o afecta fondos públicos en una institución bancaria, todo con el objeto de realizar un fin lícito de interés público. Se crean con objeto de manejar y administrar obras públicas, prestar servicios y producir bienes para el mercado, aunque en estos casos, se consideran una variante de la empresa pública que funciona con base a las reglas del fideicomiso, sin tener personalidad jurídica propia, actuando a través de la personalidad de las fiduciarias. Regularmente los objetivos no son limitativos sino enunciativos, logrando así, que puedan llevar a cabo diversas acciones específicas del Estado. El fideicomitente con apego a la legislación bancaria, puede reformar el contrato celebrado con la institución fiduciaria, en los casos de la modificación de los fines o de las normas de operación. Los fideicomisos para Gabino Fraga (10), no deben incorporarse a la Administración Pública debido a que los citados, constituyen simples operaciones de crédito, en las que sólo pueden intervenir como fiduciarias las instituciones autorizadas para ese carácter, por lo tanto, sólo son medios para ejecutar atribu-

---

(9) Ignacio Pichardo Pagaza. Op. cit. págs. 357 y 358.

(10) Cf. Op.cit. pág. 205.

ciones del Poder Público. Para comprender mejor la presente modalidad, se analizará de manera más amplia en un capítulo posterior.

## 2. Administración Pública Federal.

La Constitución Mexicana hace del Estado, el principal promotor del desarrollo socio-económico del país, por medio de uno de sus poderes, el Ejecutivo Federal, desempeñando éste la función administrativa; dicha función, se traduce en la ejecución de actos materiales o de actos que determinan situaciones jurídicas para casos individuales, por ejemplo, la citada legislación en su artículo 89 fracción I establece:

"Las facultades y obligaciones del Presidente son las siguientes:

- I. Promulgar y ejecutar las leyes que expide el Congreso de la Unión, proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia;"

De donde se deduce que, además de la tarea de ejecutar las leyes, realiza otras actividades que no corresponden precisamente a ésta.

Para poder desarrollar la actividad administrativa, el Poder Ejecutivo Federal se auxilia de la Administración Pública, configurandola de diversos órganos, supeditados de una manera ó otro a él. La Administración Pública forma parte del Ejecutivo Federal, más no lo integra totalmente, ni ejerce todas las funciones que a él corresponden, en virtud de que el Presidente de la República cuenta con otro tipo de órganos que no son cien por ciento administrativos, pues ejercen funciones de naturaleza jurisdiccional, como los tribunales fiscales, administrativos y laborales.

Para entender la expresión "Administración Pública", primeramente se define el término "administrar", el cual tradicionalmente es entendido como: programar, planificar, regir, cuidar o gobernar; acciones desempeñadas por el Ejecutivo Federal para lograr los objetivos del Estado; esos objetivos se llevan a cabo mediante un régimen, la "administración", entendida como la acción coordinada de un grupo, la cual

recibe el señalamiento de "pública", a razón de que debe cumplir con los propósitos del pueblo.

Doctrinariamente, la Administración Pública se puede precisar en dos sentidos: el objetivo o material, que la establece como una actividad desarrollada por el Poder Ejecutivo, excluida de ésta la actividad política o de gobierno; y el subjetivo o formal, que la entiende como un conjunto de organismos encuadrados dentro del mencionado poder. Serra Rojas establece a la misma como: "una entidad constituida por los diversos órganos del Poder Ejecutivo Federal, que tiene por finalidad realizar las tareas sociales, permanentes y eficaces del interés general, que la Constitución y las leyes administrativas señalan al Estado para dar satisfacción a las necesidades generales de una nación." (11) Para la Constitución, la Administración Pública se ubica desde el punto de vista formal, en otras palabras, como un órgano gubernamental del Estado, ubicado dentro de la estructura del Poder Ejecutivo.

Como la actividad del Estado es amplia, para evitar confusión, de la Administración Pública se excluyen las funciones legislativa, judicial y de gobierno, en donde la participación del Ejecutivo Federal se presenta en menor o mayor grado, pues la administración no es la única tarea de ésta, pero sí la administración es exclusiva del mismo. En ella, el multicitado poder, actúa de dos maneras: como autoridad y como administrador, sirviendo a la población en su último carácter.

Debido a la concepción formal de la Administración Pública, es necesario establecer su personalidad jurídica, la cual para Gabino Fraga (12), no es propia, como consecuencia de que la Administración Pública actúa sólo como un conducto por donde se manifiesta la personalidad jurídica del Estado; y sobre la personalidad jurídica de éste, el autor en cita expone dos teorías:

---

(11) Op. cit., pág. 79.

(12) Cf. Op. cit., págs. 119 a 122.



1) La teoría de la doble personalidad; la cual sostiene la existencia de una personalidad de derecho público y otra de derecho privado: la primera como titular del derecho subjetivo y la segunda como titular de derechos y obligaciones de carácter patrimonial. La legislación y la jurisprudencia mexicana admiten esta teoría, pero la doctrina la ha objetado en razón de que el Estado no tiene una doble finalidad; y la finalidad principal de él es vigilar los intereses sociales.

2) La teoría de la personalidad única con doble voluntad, consistente en que el Estado impone determinaciones en vista de su superioridad respecto a los individuos, pero en diversas ocasiones no procede ese poder de mando, y tiene que someterse a las relaciones entre particulares, entrando al campo del derecho privado. Esta teoría es aceptada en la medida de que la Constitución en sus artículos 27, 73 fracciones VIII, XIX y XXX, y en su artículo 134, reconocen la posibilidad del Estado para prescindir de su poder de mando. Además una tesis jurisprudencial sustenta que "el Estado puede manifestarse bajo dos fases distintas: como entidad soberana, encargada de velar por el bien común, por medio de dictados de observancia obligatoria y como entidad jurídica de derecho civil capaz de adquirir derechos y obligaciones semejantes a las de las personas civiles". (13)

Para Serra Rojas (14), el establecimiento de la personalidad jurídica del Estado puede estudiarse desde dos puntos de vista: el del derecho internacional y el del derecho interno; el primero establece la personalidad jurídica del Estado, en función de que ejerza los derechos, cumpla con sus deberes, celebre contratos y cuente con un patrimonio; en cambio, para el derecho interno, la personalidad jurídica es mística, pues sólo existe la de uno de sus elementos. Por lo tanto, la doctrina rechaza la

(13) Idem, pág. 121.

(14) Cf. Op.cit. págs. 67 a 70.

teoría de la doble personalidad, aceptando la teoría de la personalidad única o la del derecho internacional.

El establecimiento de la personalidad jurídica del Estado coadyuva a establecer la de la Administración Pública; la doctrina ha evolucionado en este sentido, al aceptar la personalidad de aquella, como consecuencia de la necesidad que tiene la Administración Pública, de mantener relaciones directas con los particulares y así poder cumplir con sus fines. Y para poder desarrollar esos fines, se ha constituido de diversos elementos como:

1.- Los órganos. Estos actúan por conducto de personas físicas, denominadas titulares, los cuales cambian periódicamente a causa de que el órgano constituye una unidad abstracta permanente, que realiza una actividad tendiente al beneficio de la colectividad, mientras que la persona física realiza actividades en beneficio de los demás y actividades propias a su naturaleza, por lo que se hace mutable.

2.- El patrimonio, que permite al Estado ejercer su actividad comercial.

3.- El procedimiento legal para actuar; en otras palabras, las normas jurídicas a las que deben ajustarse la actividad administrativa.

El fin primordial de la Administración Pública es la satisfacción del interés general, y para poder llevar a cabo su fin, ésta se manifiesta en tres esferas de competencia: federal, estatal y municipal; estando la Administración Pública Federal a cargo del Presidente de la República y de los órganos que dependen jerárquicamente de él; mientras las restantes esferas, se organizan de igual forma que la federal, tomando como referencia a sus principales órganos estatales y municipales.

#### 2.1. Dualidad de la Administración Pública Federal.

Los órganos pertenecientes a la Administración Pública Federal (centralizados, desconcentrados, descentralizados, empresas de participación estatal, entre otros), se integran en dos sistemas: la Administración Centralizada y la Paraestatal.

### 2.1.1. Base Constitucional.

El fundamento legal sobre la dualidad de la Administración Pública Federal, se plasma en el artículo 90 Constitucional, el cual establece:

"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 estará 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 la Secretaría de Estado y Departamentos Administrativos."

La Constitución ordena que el Poder Ejecutivo Federal se estructure dualmente a través de órganos centralizados, las Secretarías y Departamentos, y de órganos denominados entidades paraestatales.

La duplicidad en la Administración Pública Federal permite al Estado distribuir las tareas de índole administrativo, dándose cumplimiento a los fines que él persigue. Así, como ya se había establecido, la Administración Centralizada tiene a su cargo las tareas propias del Estado, como son: el resolver las necesidades más prioritarias de la población, vigilar la soberanía nacional, mantener la seguridad social, entre otras; en cambio, la Administración Paraestatal realiza funciones encaminadas a la actividad comercial, incursionando en la esfera de los particulares.

#### a) Administración Centralizada.

Se configura de órganos auxiliares directos e inmediatos al Presidente de la República, como son las Secretarías de Estado y en la actualidad de un Departamento Administrativo (el Departamento del Distrito Federal). El Poder Ejecutivo Federal se caracteriza por ser unitario y unipersonal en la medida que su depositario y único

responsable es el Presidente de la República; esta característica tiene razón de ser en la medida de la naturaleza de la función ejercida por el Ejecutivo Federal, esto es, la necesidad de ejercer la ley de una manera rápida y enérgica, debiendo existir unidad en las decisiones, acciones y el poder de mando. El auxilio de distintos organismos al Presidente de la República, no limita la responsabilidad política y jurídica del Ejecutivo, pues éstos se ubican dentro de la misma organización del poder en estudio.

La Constitución Mexicana fundamenta lo relacionado al Poder Ejecutivo Federal, instituyendo en el artículo 80:

"Se deposita el ejercicio del Supremo Poder Ejecutivo de la Unión en un sólo individuo, que se denominará "Presidente de los Estados Unidos Mexicanos"."

Los numerales del 81 al 88 anuncian la forma de elección del Presidente; los requisitos para obtener ese cargo y la entrada en vigor de éste; el principio de no reelección (como limitante para el Presidente de la República); la sustitución del Jefe del Ejecutivo, en casos de extrema urgencia y la protesta que él emitirá ante el Congreso de la Unión o la Comisión Permanente en los recesos de éste.

El artículo 89, comentado anteriormente, enumera las facultades y obligaciones del Presidente de la República, pero es importante manifestar que la Ley Suprema, señala otras facultades y obligaciones de manera dispersa en diversos artículos de la Constitución, por ejemplo, el artículo 29 Constitucional determina:

"En los casos de invasión, perturbación grave de la paz pública, o de cualquier otro que ponga a la sociedad en grave peligro o conflicto, solamente el Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, de acuerdo con los titulares de los Secretarías de Estado, los Departamentos Administrativos y la Procuraduría General de la República y con aprobación del Congreso de la Unión, y, en los recesos de éste, de la Comisión Perma

nente, podrá suspender en todo el país o en lugar determinado las garantías que fuesen obstáculos para hacer frente, rápida y fácilmente a la situación; pero deberá hacerlo por un tiempo limitado, por medio de prevenciones generales y sin que la suspensión se contraiga a determinado individuo. Si la suspensión tuviese lugar hallándose el Congreso reunido, éste concederá las autorizaciones que estime necesarias para que el Ejecutivo haga frente a la situación, pero si se verificase en tiempo de receso, se convocará sin demora al Congreso para que las acuerde."

El artículo 90, enunciado en el presente tema, fundamenta la creación de diversas Secretarías y un Departamento Administrativo, en apoyo a la Administración Pública Centralizada, atribuyéndoles una parte del despacho de los asuntos públicos; los titulares de dichos órganos, son nombrados y removidos libremente por el Presidente de la República (artículo 89, fracción II), tomándose también en consideración los requisitos que establece la ley en estudio en su numeral 91, como son:

- a) ser ciudadano mexicano por nacimiento,
- b) tener una edad mínima de treinta años, y
- c) estar en ejercicio pleno de sus derechos.

La única excepción para los nombramientos, está en el caso de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, en donde el Presidente tiene que dar cuenta de los mismos al Senado (artículo 76 fracción II y artículo 89 fracción II).

La Constitución Nacional ordena en su artículo 92 una importante facultad a las Secretarías de Estado y al Jefe del Departamento Administrativo, conocida como: REFRENDO, consistente en:

"Todos los reglamentos, decretos, acuerdos y órdenes del Presidente deberán estar firmados por el Secretario de Estado o Jefe del Departamento Administrativo a que el asunto corresponda, y sin este requisito no serán obedecidos."

Los Secretarios y el Jefe del Departamento tienen un doble carácter constitucional: son órganos administrativos y órganos políticos. Son administrativos porque llevan a cabo funciones de servicio público (educación, salud pública, entre otras) o funciones de servicio en apoyo a otros órganos del Poder Ejecutivo (planeación, programación, etc...). Son organismos políticos con motivo de que la Constitución señala las bases de su creación y atribuciones, les atribuye la facultad del referendo y se relacionan directamente con los otros Poderes de la Unión.

Por último, el artículo 93 fija la obligación a los titulares de los órganos centralizados de rendir cuentas sobre sus organismos, al Congreso de la Unión, en los periodos ordinarios; además se establece la facultad de la Cámara de Diputados y Senadores para que conjunta o separadamente, citen a los titulares mencionados, y éstos informen sobre algún asunto de importancia y trascendencia nacional.

#### b) Administración Paraestatal.

Respecto a las entidades paraestatales, órganos componentes de la Administración Paraestatal, la Constitución indica de una manera dispersa su fundamento legal. Los artículos relativos al tema, que presentan de una manera más explícita la forma de organización en análisis, son los concernientes a la dualidad de la Administración Pública Federal, numeral 90, del cual Gabino Fraga expone: "no es bastante que el artículo 90 Constitucional establezca la administración paraestatal, pues no indica ni crea las organizaciones correspondientes y sólo se limita a señalar que el Congreso por medio de una ley fijará las bases de su creación" (15); y el artículo 93, referente a la presentación de informes por parte de los directores y administradores de los organismos federales descentralizados y de las empresas de participación estatal mayoritaria, cuando lo solicite cualquiera de las Cámaras del Congreso;

---

(15) Op. cit. pág. 207.

asimismo se dispone la creación de comisiones investigadoras, para indagar el funcionamiento de los antes mencionados organismos, dándose cuenta de la investigación al Ejecutivo Federal.

Los restantes artículos constitucionales que atañen a la Administración Paraestatal, lo hacen de forma implícita como por ejemplo:

1) El artículo 27. En él se establece "la propiedad originaria de la Nación sobre las tierras y aguas del territorio mexicano, así como el dominio directo de to dos los recursos naturales de la plataforma continental y los zócalos submarinos, de las islas, de todos los minerales, los yacimientos de piedras preciosas, de sal de gema y las salinas, los combustibles minerales, sólidos; el petróleo y todos los carburos de hidrógeno sólido, líquidos y gaseosos". (16) Por esto, el Estado ha creado diversas empresas públicas, como es Petróleos Mexicanos (en la cual el capital completo le pertenece, con motivo de la nacionalización de que fué objeto), controlando de esta forma el costo sobre el preciado recurso natural. Otro tipo de organiza ciones son la Comisión Federal de Electricidad, la CONASUPO, etc...

2) El artículo 28. En su primer párrafo se prohíbe la existencia de monopolios y estancos de cualquier clase, controlando la concentración y el acaparamiento de los productos de consumo básico por parte de ciertos sectores. Pero más adelante del mismo, se ha experimentado un cambio, al confirmar la estrategia gubernamental de fijar un precio máximo en los productos y materias primas considerados básicos. También se consigna en sus párrafos cuarto y quinto:

"No constituirán monopolios las funciones que el Estado ejerza de manera exclusiva en las áreas estratégicas a las que se refiere este precepto: Acuñación de moneda; correos; telé grafos; radiotelegrafía y la comunicación vía

---

(16) Ignacio Pickardo Pagaza. Op. cit. pág. 353.

satélite; emisión de billetes por medio de un solo banco, organismo descentralizado del Gobierno Federal; petróleo y los demás hidrocarburos; petroquímica básica; minerales radiactivos y generación de energía nuclear; electricidad; ferrocarriles; y las actividades que expresamente señalen las leyes que expida el Congreso de la Unión.

El Estado contará con los organismos y empresas que requiera para el eficaz manejo de las áreas estratégicas a su cargo y en las actividades de carácter prioritario donde, de acuerdo con las leyes, participe por sí o con los sectores sociales y privado."

En ellos se indica la necesidad de formar un banco único de emisión, y se expresa en el texto la existencia y posibilidad de crear en el futuro empresas paraestatales, como las empresas de participación estatal mayoritaria, tanto en áreas estratégicas como en las que se catalogen como prioritarias. Sin embargo, no existe la posibilidad de definir los términos estratégico y prioritario.

3) El artículo 73, fracción X establece entre las facultades del Congreso, la de legislar en toda la República lo relativo a hidrocarburos; minería; servicios de banca y crédito; establecer el Banco de emisión único, en términos del artículo 28; expedir las leyes del trabajo, reglamentarias del artículo 123; entre otras. Mientras, la fracción XXV del mismo numeral, indica la necesidad de crear instituciones educativos, culturales y de investigación que puede establecer, organizar y sostener el Congreso de la Unión.

4) El artículo 123, apartado b, fracción XI, inciso f, ordena:

"Se proporcionarán a los trabajadores habitaciones baratas, en arrendamiento o venta, conforme a los programas previamente aprobados. Además el Estado, mediante las aportaciones que haga, establecerá un fondo nacional de la vivienda a fin de construir depósitos en favor de dichos trabajadores y establecer un sistema de financiamiento que permita otorgar a éstos crédito barato y suficiente para que adquieran en propiedad habitaciones



cómodas e higiénicas, o bien para construir las, repararlas, mejorarlas o pagar pasivos adquiridos por estos conceptos.

Las aportaciones que se hagan a dicho fondo serán enteradas al organismo encargado de la seguridad social regulándose en su ley y en las que corresponda, la forma y el procedimiento conforme a los cuales se administrará el citado fondo y se otorgarán y adjudicarán los créditos respectivos."

El presente enunciado se refiere expresamente al deber del Estado, de establecer un fondo habitacional de la vivienda para los trabajadores, disposición que da origen al INFONAVIT.

Todos los preceptos citados, son solamente reconocimientos de la existencia de las entidades paraestatales, pero no significan una autorización expresa en la creación y conservación de ellas.

#### 2.1.2. Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

El fundamento legal sobre la dualidad administrativa, no solamente se conceptúa en la legislación de mayor rango, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, sino que se hace necesario establecer ampliamente la normatividad de cada forma de organización en leyes secundarias donde se precisen las particularidades.

La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal reglamenta lo referente a la organización y el sistema de trabajo de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, procurando que realicen eficazmente sus atribuciones.

##### A) Administración Pública Centralizada.

Por lo que respecta a esta forma administrativa de organización, la presente ley señala en su artículo primero, segundo párrafo:

"La Presidencia de la República, las Secretarías de Estado, los Departamentos Administrativos y la Procuraduría General de la República integran la Administración Pública Centralizada."

1) Presidencia de la República. Como se ha reiterado, el ejercicio del Poder Ejecutivo Federal recae en una sola persona, el Presidente de la República; éste dispone de un grupo de órganos auxiliares internos que forman lo que se denomina oficialmente, Presidencia de la República. El artículo octavo de la presente ley reconoce:

"El Titular del Poder Ejecutivo Federal contará con las unidades de asesoría de apoyo técnico y de coordinación que el propio Ejecutivo determine, de acuerdo con el presupuesto asignado a la Presidencia de la República."

De acuerdo a las reformas que ha sufrido la ley Orgánica de la Administración Pública Federal, la estructura de la Presidencia de la República, se ve conformada únicamente por unidades de asesoría, de apoyo técnico y de coordinación, tales como:

- a) Secretaría Privada. Atiende los asuntos personales del Presidente.
- b) Secretaría Particular. Apoya y asiste al Presidente en materia de audiencias, agenda, archivo, directorio y gestión de quejas y peticiones que le son formuladas.
- c) Dirección de Administración. Lleva a cabo las actividades propias de administración de personal, adquisiciones, almacenes y servicios generales, además vigila el ejercicio exacto del presupuesto asignado y propone las modificaciones necesarias. Depende de la Secretaría Particular.
- d) Dirección de quejas. Concerta, sistematiza y promueve la atención de las inconformidades del público, relativas a los servicios gubernamentales. Depende del Secretario particular.

e) Estado Mayor Presidencial. Es un órgano técnico y militar, para obtener información, planificar actividades presidenciales y prevenir la seguridad personal del Presidente. Este órgano tiene a su cargo la unidad de transporte aéreo del Poder Ejecutivo Federal.

f) Dirección General del Secretariado-Técnico de gabinetes. Tiene como función la de coordinar los asuntos de las dependencias en materias concurrentes, creando para ello GABINETES especializados como: el económico, el de comercio exterior, el agropecuario y el de salud pública; concurren a ellos, las Secretarías que responden a la función de que se trata. Ignacio Pichardo Pagaza (17) explica al "gabinete" como, la reunión de los principales colaboradores del Presidente (secretarios de Estado, Jefe de Departamento, e inclusive el Procurador General de la República), que lo asesoran sobre aspectos fundamentales de la Administración Pública y su dimensión nacional; el artículo séptimo de la Ley orgánica fundamenta:

"El Presidente de la República podrá convocar a reuniones de Secretarios de Estado, Jefes de Departamentos Administrativos y demás funcionarios competentes, cuando se trata de definir o evaluar la política del Gobierno Federal en materias que sean de la competencia concurrente de varias dependencias o entidades de la Administración Pública Federal.

Estas reuniones serán presididas por el Titular del Ejecutivo Federal y el Secretariado Técnico de las mismas estará adscrito a la Presidencia de la República."

g) Dirección General de asuntos jurídicos. Lleva a cabo el registro de todas las disposiciones legales federales, evitando duplicidad y contradicción en las disposiciones existentes; revisa el marco jurídico de la administración para mantenerlo al día; da forma legal a las disposiciones presidenciales, y conocer y opinar sobre los proyectos de iniciativas, reglamentos, acuerdos o resoluciones presidenciales formulados;

---

(17) Cf. Op. cit. págs. 207.

por las dependencias; además controla, registra, compila y remite a la Secretaría de Gobernación para su publicación.

h) Dirección General de Comunicación social. Informa a la sociedad de las actividades presidenciales y dirige campañas de difusión para dar a conocer las acciones del Presidente; además capta, canaliza y procesa la información de los medios de comunicación, de importancia para el Jefe del Ejecutivo.

Las anteriores unidades administrativas se crean a través de acuerdos, y van cambiando conforme a la administración en turno.

Algunas de las facultades asentadas por la ley en análisis, a el Presidente de la República son: la de resolver la competencia entre dependencias, cuando exista duda en un asunto determinado (artículo 24); la de constituir comisiones intersecretariales, transitorias o permanentes, para el despacho de asuntos en que intervengan varias dependencias, determinando quien las presidirá (artículo 21); y la de poder celebrar convenios de coordinación con los Gobiernos Estatales y con los Municipios para impulsar el desarrollo integral de las entidades federativas (artículo 22); las restantes facultades son atribuidas en la ley suprema y demás leyes secundarias. Una obligación incierta, es la de acordar junto con los Secretarios de Estado, el Jefe de Departamento y el Procurador General de la República, lo conducente para los efectos del artículo 29 Constitucional (artículo sexto).

Una actividad más del Presidente radica, en aprobar y expedir los planes y programas gubernamentales, a los cuales debe apegarse la actividad administrativa (artículo noveno), como se ha planteado en temas anteriores; esos planes, se expiden por vía del decreto, y la vinculación entre el acto jurídico (decreto), y el instrumento técnico (el plan, programa, etc...) es muy frecuente en el derecho administrativo; dentro de los planes y programas del Gobierno Federal, se utiliza demasiado el término **SECTOR PUBLICO** como sinónimo de Administración Pública Federal, pero éste no cuenta con un significado fijo que precise cuales organismos lo componen.

2) Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos. La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal en sus artículos 10 al 44 regula lo referente a las dependencias, estableciendo las siguientes (artículo 26):

- a) Secretaría de Gobernación (artículo 27).
- b) Secretaría de Relaciones Exteriores (artículo 28).
- c) Secretaría de la Defensa Nacional (artículo 29).
- d) Secretaría de Marina (artículo 30).
- e) Secretaría de Hacienda y Crédito Público (artículo 31). La Secretaría de Programación y Presupuesto fué fusionada con la presente dependencia.
- f) Secretaría de la Contraloría General de la Federación (artículo 32 bis).
- g) Secretaría de Energía, Minas e Industria Paraestatal (artículo 33).
- h) Secretaría de Comercio y Fomento Industrial (artículo 34).
- i) Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos (artículo 35).
- j) Secretaría de Comunicaciones y Transportes (artículo 36).
- k) Secretaría de Desarrollo Social (artículo 37). Antiguamente era la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología.
- l) Secretaría de Educación Pública (artículo 38).
- m) Secretaría de Salud (artículo 39).
- n) Secretaría de Trabajo y Previsión Social (artículo 40).
- ñ) Secretaría de la Reforma Agraria (artículo 41).
- o) Secretaría de Turismo (artículo 42).
- p) Secretaría de Pesca (artículo 43).
- q) Departamento del Distrito Federal (artículo 44).

La propia ley orgánica establece las bases de la delegación de facultades que el Presidente efectúa en sus Secretarios y Jefes, tomándose en cuenta que el titular del Ejecutivo no delega la autoridad presidencial total pues ésta, constitucionalmente, es intransferible. El precepto 11 fundamenta lo anterior al señalar:

**"Los titulares de las Secretarías de Estado y de los Departamentos Administrativos ejercerán las funciones de su competencia por acuerdo del Presidente de la República."**

Cada Secretaría formula los proyectos de ley, reglamentos, decretos, acuerdos y ordenes del Presidente de la República, de acuerdo a sus respectivas competencias (artículo 12); para ello cada dependencia cuenta con un grupo de funcionarios (artículos 14 y 15), a los que se les pueden delegar cualesquiera de las facultades que originalmente corresponden a los titulares de las mismas, exceptuándose las facultades que por ley o reglamento interior respectivo deben ser ejercidas por los titulares, además el acuerdo de delegación de facultades debe ser publicado en el Diario Oficial de la Federación (artículos 16 y 18).

Mientras el reglamento interior de las dependencias es expedido por el Presidente de la República, los manuales de organización, de procedimientos y de servicios al público de las mismas, son pronunciados por el Titular de la dependencia respectiva. Estos últimos, contienen información sobre la estructura orgánica de la dependencia, las funciones de sus unidades administrativas, los sistemas de comunicación y coordinación, y los principales procedimientos administrativos que se establezcan; deben actualizarse y publicarse en el Diario Oficial de la Federación (artículo 19).

La ley orgánica instituye igual rango a las Secretarías de Estado y los Departamentos Administrativos, no prevaleciendo una sobre otra; además ratifica la facultad de refrendo, de la cual gozan las dependencias (artículos 10 y 13), y la obligación de éstas, de informar sobre sus actividades, cuando lo requiera el Congreso de la Unión (artículo 23). Una obligación más para las dependencias, es la referente a proporcionarse entre ellas informes, datos o cooperación técnica, cuando lo requieran, atendiendo a las normas que determine la Secretaría de la Contraloría General de la Federación (artículo 25).

De los órganos desconcentrados, unidades pertenecientes a la Administración Pública Centralizada, el artículo 17 enuncia:

"Para la más eficaz atención y eficiente despacho de los asuntos de su competencia, las Secretarías de Estado y los Departamentos Administrativos podrán contar con órganos administrativos desconcentrados que les estarán jerárquicamente subordinados y tendrán facultades específicas para resolver sobre la materia y dentro del ámbito territorial que se determine en cada caso, de conformidad con las disposiciones legales aplicables."

Respecto a el Departamento Administrativo, que en la actualidad solamente se traduce a el Departamento del Distrito Federal, la ley en estudio le ordena: prestar los servicios públicos generales y específicos que requiera la población del Distrito Federal, y en general se encarga de todos los asuntos relacionados con la equidad en los términos de su ley orgánica (artículo 44). En cuanto a su organización, éste se rige como las Secretarías de Estado, estableciendo el precepto quinto:

"El Gobierno del Distrito Federal estará a cargo del Presidente de la República, quien lo ejercerá por conducto del Jefe del Departamento del Distrito Federal, de conformidad con lo dispuesto en la ley Orgánica correspondiente.

El Procurador General de Justicia del Distrito Federal dependerá directamente del Presidente de la República y ejercerá las funciones que le asigne la ley."

3) Procuraduría General de la República. De acuerdo con el numeral cuarto:

"El Procurador General de la República es el Consejero Jurídico del Gobierno Federal, en los términos que determine la ley."

B) Administración Pública Paraestatal.

La presente organización administrativa se encuentra plasmada en el artículo primero, tercer párrafo, al citarse:

"Los organismos descentralizados, las empresas de participación estatal, las instituciones nacionales de crédito, las organizaciones auxiliares nacionales de crédito, las instituciones nacionales de seguros y de fianzas y los fideicomisos, componen la Administración Pública Paraestatal."

Del mismo modo, el artículo tercero expone:

"El Poder Ejecutivo de la Unión se auxiliará en los términos de las disposiciones legales correspondientes, de las siguientes entidades de la Administración Pública Paraestatal:

- I. Organismos descentralizados;
- II. Empresas de participación estatal, instituciones nacionales de crédito, organizaciones auxiliares nacionales de crédito, e instituciones nacionales de seguros y de fianzas, y
- III. Fideicomisos."

1) Organismos Descentralizados. Considerados como entidades creadas ya sea, por una ley o decreto del Congreso de la Unión, o por decreto del Ejecutivo Federal, gozan de personalidad jurídica y patrimonio propio, adoptando una estructura legal variada (artículo 45). Para la creación de dichas entidades, la extinta "Ley para el control por parte del Gobierno Federal de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal", contemplaba requisitos como:

a) El patrimonio debe constituirse total o parcialmente con fondos o bienes federales, o de otras organizaciones descentralizadas, aportaciones, subsidios, concesiones o derechos que otorgue el Gobierno Federal, o con el rendimiento de un impuesto específico.

b) El objeto de éstos, debe encaminarse a la prestación de un servicio público, la explotación de bienes o recursos propiedad de la nación, la investigación científica y tecnológica, o la obtención y aplicación de recursos para fines de asistencia o seguridad social.



Por lo anterior, el autor Chanos Nieto (18) establece la denominación servicios autónomos de la Administración Pública a los organismos en estudio, pues señala que aunque sean entidades con personalidad jurídica, órganos y patrimonio propios, se encuentran sujetos al control del órgano de planeación, al control del órgano financiero, al control administrativo del órgano respectivo y al control político del Jefe de la administración, con el propósito de que se cumplan las funciones de carácter social y económico, llevándose a cabo el desarrollo del país.

Respecto a la creación de estas entidades, Gobino Frago (19) aclara que, el artículo 25 del Código Civil Federal no establece la personalidad jurídica de las entidades tratadas, surgiendo también la cuestión de si el Ejecutivo tiene facultades legales para constituir el patrimonio del organismo descentralizado, cuando al crear lo destina fondos públicos, pues debe tenerse presente que sólo puede autorizarse tal disposición, en el presupuesto de egresos o en ley posterior, según el artículo 126 Constitucional.

2) Empresas de participación estatal, instituciones nacionales de crédito, organizaciones auxiliares nacionales de crédito e instituciones nacionales de seguros y de fianzas. El precepto 46 de la Ley Orgánica considera empresas de participación estatal mayoritaria a:

- 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

---

(18) Cf. Op.cit. pág. 33.

(19) Cf. Op. cit. pág. 202.

paraestatales, conjunta o separadamente, aporten o sean propietarios de más del 50% del capital social.

b) Que 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 y 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 algunas o varias de ellas se obliguen a realizar o realicen las aportaciones económicas preponderantes."

Las Empresas de Participación Estatal Minoritaria no se contemplan expresamente en la actual ley orgánica (reformas publicadas el 14 de Mayo de 1986).

### 3) Fideicomisos. El precepto 47 instituye:

"Los fideicomisos públicos a que se refiere el artículo tercero, fracción III, de esta Ley, son aquellos que el Gobierno Federal o alguna de las demás entidades paraestatales constituyen, con el propósito de auxiliar al Ejecutivo Federal en las atribuciones del Estado para impulsar las áreas prioritarias del desarrollo, que cuenten con una estructura orgánica análoga a las otras entidades y que tengan comités técnicos.

En los fideicomisos constituidos por el Gobierno Federal, la Secretaría de Programación y Presupuesto fungirá como fideicomitente único de la Administración Pública Centralizada."

Los miembros de los comités técnicos o de distribución de fondos de los fideicomisos públicos deben apegarse al contrato constitutivo y a las instrucciones del fideicomitente. Los delegados fiduciarios actúan de conformidad con las instrucciones del fideicomitente, de la fiduciaria o del comité técnico o con el contrato constitutivo. En el instrumento se encuentran las bases para que las decisiones a cargo de los fideicomisos sean congruentes con los planes del sector público.

Por último, la intervención del Presidente de la República dentro de esta forma administrativa se enfoca en algunas atribuciones como son: la designación de titulares, el acuerdo sobre las políticas, la determinación de las inversiones, y la fijación de las directrices en materia laboral; estas atribuciones conducen a negar la existencia de la autonomía orgánica, sin la cual desaparece la descentralización administrativa.

### 2.1.3. Ley Federal de las Entidades Paraestatales.

La Ley Federal de las Entidades Paraestatales abrogó la "Ley para el control por parte del Gobierno Federal de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal" de acuerdo a las reformas publicadas el 14 de Mayo de 1986, y regula lo referente a la organización, funcionamiento y control de las entidades paraestatales de la Administración Pública Federal (artículo primero).

El numeral segundo determina a las entidades paraestatales diciendo:

"Son entidades paraestatales las que con tal carácter determina la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal."

Se excluye de esta ley a la Procuraduría Federal del Consumidor, en cuanto a su objetivo y a la naturaleza de sus funciones, y a las universidades y demás instituciones de educación superior que gozan de autonomía (artículo tercero).

La presente ley especifica las áreas estratégicas y las áreas prioritarias, encuadrando dentro de las primeras a las que expresamente determina el párrafo cuarto del artículo 28 Constitucional, y a las actividades que expresamente señalen las leyes expedidas por el Congreso de la Unión; mientras tanto las áreas prioritarias se concentran en los artículos 25, 26 y 28 de la Constitución, prevaleciendo las tendientes a la satisfacción de los intereses nacionales y necesidades populares (artículo 6).

Se regula la relación entre los órganos centrales y las entidades paraestatales, al instituirse la facultad de las dependencias centrales para establecer las políticas de desarrollo de las entidades según el sector correspondiente; para coordinar la programación y presupuestación de acuerdo con las asignaciones previamente establecidas y autorizadas; para conocer la operación y evaluar los resultados de las entidades. Además los miembros de los órganos de gobierno y comités técnicos de las entidades paraestatales se conforman de miembros de las dependencias (como la Secretaría de Hacienda y Crédito Público), y de entidades que tienen relación con el objeto del organismo paraestatal. Para reforzar la relación citada, se establece la obligación a las entidades paraestatales de proporcionar, cuando lo soliciten, informes sobre su actividad a las dependencias y entidades del sector donde se encuentren agrupadas; también se establece la obligación a la Secretaría de Programación y Presupuesto (actualmente fusionada a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público) de publicar anualmente en el Diario Oficial de la Federación, la relación de las entidades que componen la Administración Pública Federal (artículos 8, 9, 10 y 12).

No obstante el precepto once estipula:

"Las entidades paraestatales gozarán de autonomía de gestión para el cabal cumplimiento de su objeto, y de los objetivos y metas señalados en sus programas. Al efecto, contarán con una administración ágil y eficiente y se sujetarán a los sistemas de control establecidos en la presente ley y en lo que no se opongan a ésta a los demás que se relacionen con la Administración Pública."

El capítulo quinto de la ley en estudio, reglamenta el desarrollo y la operación de las entidades paraestatales, fijando para ello una vez más la obligación de las entidades de sujetarse a la Ley de Planeación, al Plan Nacional de Desarrollo, y demás programas nacionales. Asimismo, regula el presupuesto de las entidades al establecer: los lineamientos para la elaboración del mismo; los recursos de la entidad

y su manejo; los programas financieros de las entidades, así como la autorización de esos programas; y por último, el ejercicio del presupuesto de los organismos (artículos 50 al 55).

Tutela en sus preceptos 56 al 59, las funciones de los órganos de gobierno, sus facultades, sus atribuciones, y además regula las facultades y obligaciones de los directores generales. Cuando no cumplen con sus obligaciones legales, el artículo 66 fija la responsabilidad del órgano de gobierno, el consejo de administración y el director general.

Para el control y evaluación de las entidades, el capítulo sexto ordena además de la existencia de los órganos internos, la creación de órganos de vigilancia, así como de órganos que se adhieran al control interno para una mejor guarda. Igualmente se establecen visitas y auditorías por parte de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación. Las dependencias coordinadoras de sector, pueden recomendar medidas adicionales para hacer más efectivas las acciones en materia de control.

1) Organismos Descentralizados. Definidos por la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, en la presente ley se tutelan sus elementos de creación, su forma de administración, disolución, liquidación o extinción, su inscripción en el Registro Público respectivo (artículos 15, 16, 17, 24 al 27). El numeral 14 considera como objeto de los Organismos Descentralizados:

- "I. La realización de actividades correspondientes a las áreas estratégicas o prioritarias;
- II. La prestación de un servicio público o social, o
- III. La obtención o aplicación de recursos para fines de asistencia o seguridad social."

De sus órganos de gobierno, la ley señala su forma de integración diciendo:

"El Órgano de Gobierno estará integrado por no menos de cinco ni más de quince miembros propietarios y de sus respectivos suplentes.

Será presidido por el Titular de la Coordinadora de Sector o por la persona que éste designe.

El cargo de miembro del Órgano de Gobierno será estrictamente personal y no podrá desempeñarse por medio de representantes." (artículo 18).

También estipula los impedimentos para ser miembro del Órgano de gobierno, la personalidad y facultades de éstos, la periodicidad de reunión del Órgano, la forma de designación del Director General y sus facultades (artículos 19 al 23).

2) Empresas de Participación Estatal Mayoritaria. En los artículos 28 al 39, se establecen las entidades paraestatales, las excepciones de éstas, la organización, administración y vigilancia de los mismos, la forma de enajenación, disolución o liquidación de empresas, la forma de integración de los Consejos de Administración, la reunión y facultades de éste, así como las facultades de los directores generales o sus equivalentes.

Para el mejor desenvolvimiento de las empresas se aplica esta ley, sin perjuicio de las disposiciones que sobre el particular existan en los estatutos o legislación correspondiente a su forma societaria. Por lo cual para la fusión o disolución de las empresas, se tomarán en cuenta los estatutos y la legislación respectiva.

En la presente ley las empresas de participación estatal minoritaria, se encuentran de manera tácita, al señalar el artículo 67:

"En aquellas empresas en las que participe la Administración Pública Federal con la suscripción del 25% al 50% del capital, diversas a las señaladas en el artículo 29 de esta Ley, se vigilarán las inversiones de la Federación o en su caso del Departamento del Distrito Federal, a través del Comisario que se designe por la Secretaría de la Contraloría General de la Federación y el ejercicio de los derechos respectivos se hará por conducto de la dependencia correspondiente en los términos del artículo 33 de esta Ley."

3) Fideicomisos Públicos. Caracterizados por su origen contractual, de las presentes entidades solamente se señala en los preceptos 40 al 45, cuales se consideran fideicomisos públicos, estableciendo que se organizarán de manera análoga a los organismos descentralizados o empresas de participación estatal mayoritaria. Por lo que respecta a los Comités Técnicos y los directores generales de los fideicomisos, se regulan de acuerdo a el capítulo quinto de esta ley, en cuanto sea compatible a su naturaleza. Pero en el contrato constitutivo del fideicomiso, se pueden precisar facultades especiales para los Comités Técnicos, entendiéndose que las facultades del citado cuerpo colegiado constituyen limitaciones para la institución fiduciaria (artículo 44, primer párrafo).

Por lo que respecta a la institución fiduciaria, ésta podrá actuar cuando exista una encomienda urgente y no sea posible reunir al Comité Técnico, consultando previamente al Gobierno Federal por medio del Coordinador de Sector, pero cuando acate resoluciones del Comité Técnico, que perjudiquen el fideicomiso tendrá que responder de los daños y perjuicios (artículo 44). Cuando la institución fiduciaria requiera informes, se instruye al delegado fiduciario para ciertas actividades que señala el artículo 43. También el delegado fiduciario deberá someter a consideración de la dependencia coordinadora de sector, dentro de los seis meses siguientes a la constitución o modificación de los fideicomisos, los proyectos de estructura administrativa o las modificaciones que se requieran (artículo 42).

En los fideicomisos de la Administración Pública Centralizada el fideicomitente único es el Ejecutivo Federal, a través de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público actualmente; y es la presente autoridad la que tiene facultad para revocar el contrato constitutivo, sin perjuicio de los derechos de los fideicomisarios o terceros, excepto cuando se trate de fideicomisos constituidos por mandato de ley o cuando la naturaleza de los fines no lo permita (artículo 45).

4) Entidades del Sistema Financiero. 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, las entidades paraestatales que formen parte del sistema financiero, así como el Banco de México, se sujetarán a sus legislación respectiva, y será aplicable la presente ley en las materias y asuntos que sus leyes no regulen (artículo cuarto).

Por último, el artículo quinto establece para las instituciones de Asistencia Social:

"El Instituto Mexicano del Seguro Social, el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, el Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores, el Instituto de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas y los demás organismos de estructura análoga que hubiere, se seguirán rigiendo por sus leyes específicas en cuanto a las estructuras de sus órganos de gobierno y vigilancia, pero en cuanto a su funcionamiento, operación, desarrollo y control, en lo que no se oponga a aquellas leyes específicas se sujetarán a las disposiciones de la presente Ley.

Aquellas entidades que además de Órgano de Gobierno, Dirección General y Órgano de Vigilancia cuenten con patronos, comisiones ejecutivas o sus equivalentes, se seguirán rigiendo en cuanto a estos órganos especiales de acuerdo a sus leyes u ordenamientos relativos."



## CAPITULO III

### "CONFIGURACION JURIDICA Y POLITICA DEL DEPARTAMENTO DEL DISTRITO FEDERAL"

## CAPITULO II

### "CONFIGURACION JURIDICA Y POLITICA DEL DEPARTAMENTO DEL DISTRITO FEDERAL"

La importancia en la actualidad del Departamento del Distrito Federal, radica en la evolución que éste ha sufrido desde la institución de las dependencias administrativas. En el capítulo anterior, se estableció que la Administración Pública Centralizada se auxilia de Secretarías de Estado y de Departamentos Administrativos, los cuales originalmente se diferenciarían entre sí, porque:

a) Mientras las Secretarías de Estado tendrían a su cargo asuntos políticos y administrativos, los departamentos administrativos solamente tramitarían asuntos administrativos.

b) Solamente los secretarios tendrían la facultad de refrendo, los jefes de departamento no.

c) Los secretarios gozarían de fuero constitucional y ser sujetos al juicio de responsabilidad política, en cambio, los jefes de departamento carecerían del mencionado privilegio, y por lo tanto, no serían sujetos al juicio de esta índole.

Ahora, con las más recientes reformas hechas a la Constitución Federal y con los nuevos ordenamientos, estas situaciones han sido rebasadas, y los secretarios de Estado y los jefes de los departamentos administrativos no tienen diferencia alguna (artículo 10 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal), pues en estos tiempos, ambos funcionarios gozan de la facultad de refrendo, de fuero constitucional y pueden ser sometidos a juicio político. Respecto de sus funciones, como se explicó en temas anteriores, ambas dependencias son órganos administrativos y políticos, pues además de llevar a cabo las funciones de servicio público, se relacionan directamente con los otros Poderes de la Unión (por ejemplo: las comparecencias ante el Congreso Federal). La única diferencia existente puede encontrarse en la Carta

Magna, cuando ésta señala los requisitos para ser Secretario de Estado, situación que no existe para los Jefes de Departamento, aunque ambos son nombrados y removidos por el Presidente de la República.

La tarea primordial del Departamento del Distrito Federal, se encuentra asentada en el artículo 44 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, cuando señala como función de esta dependencia, el atender lo relacionado al Gobierno del Distrito Federal, deber que parece ser muy amplio, por lo que para poder esclarecerlo, es necesario estudiar a la entidad: Distrito Federal.

#### 1. Esencia jurídica del Distrito Federal.

El Distrito Federal ha recibido varias denominaciones a través de su historia, tales como, la Gran Tenochtitlán ó la Ciudad de México, pero su relevancia preterita y presente, es consecuencia de la gran afluencia política y económica que en él se ha venido gestando, haciendo de la entidad una de las ciudades más importantes del mundo y la capital del país.

El Distrito Federal presenta dos connotaciones, la primera lo relaciona con el lugar donde residen los Poderes de la Federación, mientras la segunda, lo entien- de como una entidad integrante del Estado Federal Mexicano, siendo ambas conceptualizaciones importantes.

Históricamente "la institución del Distrito Federal es originaria de la Constitución norteamericana, y la idea de su creación consistió en la inconveniencia de que en un mismo territorio tuvieran autoridad o coexistieran los poderes locales y los poderes federales. Por ello, se creó el distrito de Columbia, donde sólo se encuentran asentados los poderes federales." (20) En consecuencia el Constituyente de

---

(20) Jorge Carpizo y Jorge Madrazo, Teoría General del derecho, historia del derecho mexicano y derecho constitucional mexicano, México, Editorial Porrúa, 1987, pág. 211.

1824 albergó la idea y estableció la facultad del Congreso para elegir el lugar de residencia de los Poderes Federales, instaurandó en la Ciudad de México al Distrito Federal; inicialmente su organización era diferente a la actual, pues el decreto de noviembre de 1824 dejó asentado, que el Gobierno del Distrito Federal quedaría exclusivamente bajo la jurisdicción federal, y sin embargo, el ayuntamiento de la Ciudad continuó ejerciendo las mismas funciones políticas y económicas que desempeñaba antes de la independencia.

La entidad federativa fué administrada de diversas formas, como por ejemplo, en el año de 1903 se estableció una ley de organización política y municipal, la cual institúa un Consejo Superior de Gobierno del Distrito Federal, integrado por tres funcionarios: el Gobernador del Distrito Federal, el Presidente del Consejo Superior de Salubridad, el Director General de Obras Públicas; en el último peldaño se encontraban los trece municipios existentes, los cuales eran gobernados y administrados por un prefecto político. Todos estos funcionarios eran nombrados y removidos libremente por el Presidente de la República, a través de la Secretaría de Gobernación. Esta administración duró hasta 1928, teniendo solamente una leve modificación en 1917, cuando se limitó a los ayuntamientos. En 1928 se suprimieron los ayuntamientos, y se dividió el territorio en trece delegaciones y un departamento central, más tarde, en 1970 se extendieron las delegaciones a dieciséis, situación que en la actualidad prevalece.

El Distrito Federal como una entidad integrante de la Federación mexicana (artículo 43 Constitucional), consta de un territorio delimitado por la ley orgánica respectiva, de una población, de un ordenamiento legal, y de un conjunto de órganos de autoridades que cumplen con las funciones legislativa, ejecutiva y judicial.

El territorio de la entidad en estudio, era en un principio de un radio de dos leguas, cuyo centro se encontraba en la plaza mayor de la ciudad; con el tiempo

ese límite se ensanchó en los decretos del 15 y 17 de diciembre de 1898, y en el artículo 44 de la Constitución de 1917, el cual actualmente establece:

"El Distrito Federal se compondrá del territorio que actualmente tiene, y en el caso de que los Poderes Federales se trasladen a otro lugar, se erigirá en estado del Valle de México, con los límites y extensión que le asigne el Congreso General."

La reciente Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal en su número trece, fija como límites del Distrito Federal los antes expuestos, refiriéndose más detalladamente las colindancias del mismo.

Su ordenamiento legal puede traducirse en: 1) la Constitución del Distrito Federal, que viene a ser la fracción VI del artículo 73 Constitucional, pues es ahí donde se encuentran las bases para la organización del Gobierno de la entidad; 2) la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal, la cual tiene como objeto organizar y dotar de competencia, a los órganos primarios de la entidad.

Como se aprecia, la unidad en análisis puede diferenciarse de las demás entidades federativas en su Constitución, pues mientras éstas gozan de autonomía, y el Congreso local puede darles una Constitución Estatal, el Distrito Federal carece de tal atribución, siendo el Poder Constituyente Federal el que asienta las bases para su organización. Asimismo, las Constituciones locales crean y fijan a los órganos primarios, teniendo como base el título quinto de la Constitución General, en tanto que, como el Distrito Federal no puede darse una Constitución que establezca su organización interna, es el ordenamiento jurídico nacional el que la determina, siendo complementada con otras disposiciones jurídicas que asientan la estructura del Gobierno del Distrito Federal y la forma en que se desarrollan las funciones legislativa, ejecutiva y judicial.

Por todo lo anteriormente escrito, el Distrito Federal es considerado como una entidad Sui generis, guardando una situación excepcional, como resultado de la residencia de los Supremos Poderes de la Federación, y de su constitución como entidad distinta de la Federación. La presente situación, ha llevado a la doctrina a intentar disipar las dudas sobre la presente entidad, pues en diversas disposiciones el legislador confunde al Distrito Federal con el Departamento del Distrito Federal, lo cual es inadmisibile.

## 2. Organización del Distrito Federal.

De manera similar a los estados integrantes de la Federación, el Distrito Federal goza de un Gobierno republicano, representativo y popular (artículos 40 y 115 de la Constitución), pero por cuanto hace a su división territorial y a su organización interna, éste varia. Como es sabido, el poder público de cada una de las entidades federativas, se fundamenta en el principio constitucional de la división de poderes (artículo 49), por lo cual, y debido a las características especiales del Distrito, el Constituyente General determina quienes conforman a los órganos fundamentales de la entidad, como son, el poder ejecutivo, judicial y legislativo, proporcionando a la ciudadanía de la circunscripción, una representación política distinta a la de los treinta y un estados integrantes del Pacto Federal.

El Poder interno del Distrito Federal se complica en su organización, debido a la falta de un Poder Legislativo Local y de un Poder Ejecutivo Independiente al Poder Público Federal, sin embargo, el legislador ha tratado de dilucidar las funciones de cada órgano tanto en su esfera federal como local.

### 2.1. Poder Legislativo.

El Poder Legislativo Federal se deposita en el Congreso de la Unión, y se compone de la Cámara de Diputados y de la Cámara de Senadores (artículo 50 Cons-

titucional); sus facultades se encuentran señaladas en el artículo 73 de la Suprema Ley, y de entre éstas destaca:

"El Congreso tiene facultad:  
VI. Para legislar en todo lo relativo al  
Distrito Federal..."

Así pues, el Congreso Federal tiene una doble función: la de ser el órgano legislador de carácter federal y la de ser la legislatura local del Distrito Federal; en su carácter local, tiene las mismas facultades que las demás legislaturas locales, y de acuerdo con lo señalado por el artículo 124 Constitucional:

"Las facultades que no están expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los estados."

Aunque expresamente la Constitución no le confiere las facultades como legislatura local, sí lo hace de manera análoga en el citado precepto. Ahora, cuando el Congreso de la Unión legisla con el carácter de Poder Legislativo Local, no puede invadir el ámbito federal, pues aún cuando es de su competencia, no es propio del Distrito Federal.

La función del Constituyente no es la de crear los Poderes Locales, pues éstos ya existen en la Ley Suprema, sino que su tarea es la de dotar de facultades a los tres poderes que creó la Constitución, esto es, únicamente de normatividad a las funciones de ellos. Para lograrlo, el Poder Legislativo dota de competencia y organiza a los dos poderes restantes, expidiendo entonces la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal, la cual, provee de facultades a los poderes internos, pues la Constitución no enumera las facultades de éstos; por todo esto, la ley orgánica es considerada como un ordenamiento constituyente, aunque desde el punto de vista formal es una legislación ordinaria emanada del Congreso.

Conforme a lo establecido en el tema anterior, el Distrito Federal es la única entidad de la República que comparte sus autoridades políticas con las del

Gobierno Federal, lo cual, hace que la ciudadanía de la entidad tenga una representación política dual, pues cuando vota por los diputados federales, están designando un representante para el Congreso y un representante para la Cámara local, y todo ello en un sólo individuo; esto no implica que la persona desempeñe un doble cargo, pues la naturaleza de la entidad hace al Congreso Federal, un órgano local al mismo tiempo, por lo cual, no se contraría lo establecido en el artículo 125 Constitucional.

Sin embargo, es criticable por la mayoría de los autores, el hecho de que la representación legislativa no se estructure a partir de la voluntad exclusiva de los ciudadanos del Distrito Federal, pues la mayoría de los integrantes del Congreso Federal no provienen de la Ciudad, sino que son procedentes de todos los estados de la República, y al actuar como legislatura local de la entidad, no existe representatividad política al intervenir en la producción de las leyes locales respectivas. Además, los representantes legislativos se olvidan de la región del país de la cual proceden, al momento de conformar el Congreso, y solamente deben pensar en todo el país; debido a la importancia del Distrito Federal, se considera al Congreso de la Unión el adecuado para establecer sus leyes.

#### 2.1.1. Asamblea de Representantes del Distrito Federal.

Como consecuencia de la falta de representación política para el Distrito Federal, el legislador ha tratado de establecer la participación ciudadana a través de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal.

El artículo 73 fracción VI de la Constitución, antes de las reformas del 10 de Agosto de 1967 establecía, que los ordenamientos legales del Departamento del Distrito Federal podían ser sometidos a referéndum y ser objeto de iniciativa popular; estas características se suprimieron y se juzgó conveniente la creación de un órgano de representación ciudadana en el Distrito Federal, formándose la Asamblea de Representantes.



La base tercera del numeral en estudio señala:

"Como un órgano de representación ciudadana en el Distrito Federal, se crea una Asamblea integrada por 40 representantes electos según el principio de votación mayoritaria relativa, mediante el sistema de distritos electorales uninominales, y por 26 representantes electos según el principio de representación proporcional, mediante el sistema de listas votadas en una circunscripción plurinomial. La demarcación de los distritos se establecerá como determine la ley.

Los representantes a la Asamblea del Distrito Federal serán electos cada tres años y por cada propietario se elegirá un suplente; las vacantes de los representantes serán cubiertas en los términos de la fracción IV del artículo 77 de esta Constitución.

La elección de los veintiséis representantes según el principio de representación proporcional y el sistema de listas en una sola circunscripción plurinomial, se sujetará a las siguientes bases y a lo que en lo particular disponga la ley:

a) Un partido político, para obtener el registro de su lista de candidatos a representantes a la Asamblea del Distrito Federal, deberá acreditar que participa con candidatos por mayoría relativa en todos los distritos uninominales del Distrito Federal.

b) Todo partido político que alcance por lo menos el uno y medio por ciento del total de la votación emitida para la lista de la circunscripción plurinomial, tendrá derecho a que le sean atribuidos representantes según el principio de representación proporcional;

c) Al partido político que cumpla con lo dispuesto por los dos incisos anteriores, le serán asignados representantes por el principio de representación proporcional. La ley establecerá la fórmula para la asignación tomando en cuenta las reglas establecidas en el artículo 54 para la Cámara de Diputados. Además, en la asignación se seguirá el orden que tuviesen los candidatos en la lista correspondiente.

En todo caso, para el otorgamiento de las constancias de asignación se observarán las siguientes reglas:

a) Ningún partido político podrá contar con más de 43 representantes electos mediante ambos principios.

b) Al partido político que obtenga el mayor número de constancias de mayoría y por lo menos el treinta por ciento de la votación en el Distrito Federal, le será otorgada la constancia de asignación por el número suficiente de representantes para alcanzar la mayoría absoluta de la Asamblea.

Para la organización y funcionamiento electorales de la elección de los representantes a la Asamblea del Distrito Federal se estará a lo dispuesto por el artículo 41 de esta Constitución.

El Colegio Electoral que califique la elección de los representantes a la Asamblea del Distrito Federal, se integrará con los propuestos representantes que hayan obtenido constancias de mayoría o de asignación proporcional en su caso, siendo aplicables las reglas que para la calificación establece el artículo 60 de esta Constitución.

Los representantes a la Asamblea son inviolables por las opiniones que manifiesten en el desempeño de sus cargos y el Presidente de la Asamblea deberá velar por el respeto al fuero constitucional de sus miembros y por la inviolabilidad del recinto donde se reúnan a sesionar. En materia de responsabilidades, se aplicará lo dispuesto por el Título Cuarto de esta Constitución y su ley reglamentaria."

La Asamblea de Representantes es un órgano cuasilegislativo, porque no puede expedir leyes, sólo tiene facultades para dictar bandos, ordenanzas y reglamentos de policía y buen gobierno, como portavoz de los problemas prioritarios que afectan a la ciudadanía; además, goza de otras atribuciones de carácter administrativo. Se le considera también un órgano cuasilegislativo porque, no es propiamente un poder legislativo que comparte realmente el Gobierno de la ciudad, sino que es, un órgano propiamente asesor al Gobierno de ésta.

Por todo esto, la Asamblea de Representantes se caracteriza por:

- 1) Ser un órgano dotado de autonomía.

2) Estar facultado para dictar bandos, ordenanzas y reglamentos de policía y buen gobierno. Serra Rojas (21) define a cada una de estas disposiciones de la forma siguiente:

a) Bando. Este, puede tener dos acepciones: la primera, lo indica como un mandato solemne que es publicado por orden superior; la otra, lo entiende como la fracción, partido o parcialidad que se presenta en una misma organización sin salir de ella.

b) Ordenanzas. El concepto se refiere a: el método, orden y concierto en las cosas que se ejecutan; también alude, al conjunto de preceptos referentes a una materia; al mandato, disposición, ordenación; asimismo, se atribuye a el régimen de los militares y al buen gobierno de las tropas o al de una ciudad.

c) Reglamento de Policía y Buen Gobierno. Se entiende por éste, el ordenamiento de carácter general que expiden las autoridades administrativas, para preservar el orden, la seguridad y la tranquilidad pública; las presentes disposiciones, no requieren del refrendo del Jefe del Departamento del Distrito Federal. Las materias que ocupan tales disposiciones son las relativas a: "educación, salud y asistencia social, abasto y distribución de alimentos, mercados y rastros, establecimientos mercantiles, comercio en la vía pública, recreación, protección civil, vivienda, etc." (22) Todo esto, sin contravenir las disposiciones expedidas por el Congreso General para el Distrito Federal.

3) Estar facultado para iniciar ante el Congreso de la Unión, leyes o decretos en materias relativas al Distrito Federal. También, puede proponer al Presidente de la República, la atención de problemas prioritarios, a efecto de que él los consi

---

(21) Cf. Op. cit. págs. 607 y 608.

(22) Ibid. pág. 607.

dere en el Proyecto de Presupuesto de Egresos del Distrito Federal.

4) Promover la participación ciudadana, realizar acciones de promoción y gestión y realizar funciones de control de la Administración Pública del Distrito Federal.

5) Presentar ante las Comisiones, las iniciativas que la ciudadanía le formule, de acuerdo con lo establecido por el artículo 55 de la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal y el artículo 73 fracción VI base cuarta, la cual determina:

"La facultad de iniciativa para el ejercicio de las facultades de la Asamblea a que se refiere el inciso a) de la base 3a., corresponde a los miembros de la propia Asamblea y a los representantes de los vecinos organizados en los términos que señale la ley correspondiente.

Para la mayor participación ciudadana en el gobierno del Distrito Federal, además, se establece el derecho de iniciativa popular respecto de las materias que son competencia de la Asamblea, la cual tendrá la obligación de turnar a Comisiones y dictaminar dentro del respectivo periodo de sesiones o en el inmediato siguiente, toda iniciativa que le sea formalmente presentada por un mínimo de diez mil ciudadanos debidamente identificados, en los términos que señale el Reglamento para el Gobierno Interior de la Asamblea.

La Ley establecerá los medios y mecanismos de participación ciudadana que permitan la oportuna gestión del Distrito Federal, dirigida a satisfacer sus derechos e intereses legítimos y a mejorar la utilización y aplicación de los recursos disponibles."

6) Su regulación jurídica se establece en la Constitución Federal, en el Código Federal Electoral, en la Ley Orgánica de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, así como en otras disposiciones.

Asimismo, se regula la participación ciudadana en la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal en su capítulo VI, señalando los derechos de los ciudadanos residentes en el Distrito Federal, el procedimiento legal del referéndum y la iniciativa popular (artículos 52 al 59).

## 2.2. Poder Judicial.

A diferencia del Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo del Distrito Federal, el Poder Judicial es el único que tiene un titular distinto al del Poder Judicial Federal. Los lineamientos para su organización se encuentran en el multitudinario artículo 73 fracción VI de la Constitución, el cual en su base quinta dispone:

"La función judicial se ejercerá por el Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, el cual se integrará por el número de magistrados que señale la ley orgánica correspondiente, así como los jueces de primera instancia y demás órganos que la propia ley determine.

La independencia de los magistrados y jueces en el ejercicio de sus funciones deberá estar organizada por la ley orgánica respectiva, la cual establecerá las condiciones para el ingreso, formación y permanencia de quienes sirvan a los tribunales de justicia del Distrito Federal.

Los magistrados integrantes del Tribunal Superior de Justicia deberán reunir los requisitos señalados por el artículo 95 de esta Constitución.

Los nombramientos de los magistrados y jueces serán hechos preferentemente entre aquellas personas que hayan prestado sus servicios con eficiencia y probidad en la administración de justicia o que lo merezcan por su honrabilidad, competencia y antecedentes en otras ramas de la profesión jurídica.

Los nombramientos de los magistrados del Tribunal Superior de Justicia serán hechos por el Presidente de la República, en los términos previstos por la ley orgánica, misma que determinará el procedimiento para su designación y las responsabilidades en que incurren quienes tomen posesión del cargo o llegaren a

ejercerlo, sin contar con la aprobación correspondiente; la propia ley orgánica determinará la manera de suplir las faltas temporales de los magistrados. Estos nombramientos serán sometidos a la aprobación de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal. Cada magistrado del Tribunal Superior de Justicia, al entrar a ejercer su encargo, rendirá protesta de guardar la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y a las leyes que de ella emanan, ante el Pleno de la Asamblea del Distrito Federal.

Los magistrados durarán seis años en el ejercicio de su encargo, podrán ser reelectos, y si lo fueren, solo podrán ser privados de sus puestos en los términos del Título Cuarto de esta Constitución.

Los jueces de primera instancia serán nombrados por el Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal.

Los magistrados y los jueces percibirán una remuneración adecuada e irrenunciable, la cual no podrá ser disminuida durante su encargo, y estarán sujetos a lo dispuesto por el artículo 101 de esta Constitución."

Sobre el particular, la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal en sus numerales sexto al noveno determina la función judicial, la función jurisdiccional, la justicia en materia laboral y la forma en que se manejará el Ministerio Público en el Distrito Federal; sobre éstos temas se puede señalar lo siguiente:

1) La función judicial está a cargo de los Tribunales de Justicia del fuero común. Estos tribunales, tienen la facultad de aplicar las leyes civiles y penales a través de los jueces de paz, de arrendamiento inmobiliario, de primera instancia de lo civil, de lo familiar, de los árbitros, de los jueces penales, de los presidentes de debates, del jurado popular, del Tribunal Superior de Justicia y de los servidores públicos y auxiliares de la administración de justicia. El Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal se regula en la Constitución Federal y en su ley orgánica, la cual se denomina "Ley Orgánica de los Tribunales de Justicia del Fuero Común del Distrito Federal". Este se integra por 43 magistrados numerarios y seis supernumera-

rios, los cuales se distribuyen en catorce salas, cada una con tres magistrados; un magistrado es el Presidente del Tribunal y no integra las salas. Todos los magistrados son nombrados por el Presidente de la República con aprobación de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal y permanecen en su cargo por un periodo de seis años, pudiendo ser reelectos; el Presidente es nombrado por el Pleno, dura en su cargo dos años y puede ser reelecto. Por último, el Tribunal Superior se compone de salas en materia civil, penal y familiar y en el aspecto administrativo depende del Departamento del Distrito Federal.

2) La función Jurisdiccional está a cargo del Tribunal de lo Contencioso Administrativo; éste, se rige por la "Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal" y funciona en pleno o en tres salas, cada una con tres magistrados, pudiendo existir dos salas o más integradas por tres magistrados supernumerarios. El Presidente del Tribunal ejerce la función durante un año, pudiendo ser reelecto. Su fundamento constitucional se encuentra en el artículo 73 fracción XXIX-H.

3) En materia laboral la Junta Local de Conciliación y Arbitraje es la encargada de impartir justicia. Su organización y funcionamiento se establece en la Ley Federal del Trabajo y en el Manual de Organización respectivo; por lo que respecta a los conflictos laborales del Departamento del Distrito Federal, éstos se regulan por la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado. Todo lo anterior va de acuerdo a lo señalado en el artículo 123 Constitucional.

4) El Ministerio Público del Distrito Federal está a cargo de un Procurador General de Justicia, el cual depende directamente del Presidente de la República, quien lo nombrará y removerá libremente (artículo 73 fracción VI, base sexta). Además el Presidente puede disponer que el Procurador acuerde asuntos de su competencia con el Jefe del Departamento del Distrito Federal. Las funciones de la

Procuraduría se determina, a parte de en las mencionadas disposiciones, en la "Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal".

A pesar de que los últimos tres órganos de justicia, no se especifican en la renombrada fracción del artículo 73 de la Constitución Federal sino en otros numerales, se considera que forman parte, en un sentido amplio, del aparato encargado de impartir la justicia.

### 2.3. Poder Ejecutivo.

El estudio del Poder Ejecutivo del Distrito Federal es tal vez, el más asentado en la doctrina administrativa, debido a la doble tarea que guarda el titular de dicho poder en la Constitución Federal y a los litigios que se presentan contra el Departamento del Distrito Federal.

Como se ha establecido, la organización del Gobierno del Distrito Federal se encuentra plasmada en el artículo 73 fracción VI de la Suprema Ley, entendiéndose de ahí por gobierno, tanto la función legislativa como judicial y ejecutiva, lo cual se hace un poco contradictorio con el precepto 44 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, cuando ésta le señala al Departamento del Distrito Federal la tarea de atender lo relacionado al gobierno de la entidad. Por lo tanto, primeramente hay que dilucidar el concepto GOBIERNO (22), el cual en un sentido amplio se entiende como la conjunción de órganos que desarrollan la actividad del Estado, esos órganos se traducen en los poderes públicos; ahora bien, en un sentido estricto el Constituyente General entiende al concepto gobierno únicamente como la función ejecutiva, justificándose así lo citado en el presente párrafo. Esta última conceptualización, es considerada por varios autores como indebida.

---

(22) Vid. Supra, pág. 6.



Seguendo la última concepción de gobierno, el Legislador en el repetido numeral Constitucional ha establecido en su base primera:

"El Gobierno del Distrito Federal estará a cargo del Presidente de la República, quien lo ejercerá por conducto del órgano u órganos que determine la ley respectiva."

La presente disposición se reitera en el artículo primero de la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal al señalar éste:

"El Presidente de la República de acuerdo con lo dispuesto por el artículo 73, fracción VI, base 1a., de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, tiene a su cargo el Gobierno del Distrito Federal y lo ejercerá de conformidad con las normas establecidas por la presente ley, por conducto del Jefe del Departamento del Distrito Federal, a quien nombrará y removerá libremente."

Así pues, la función ejecutiva del Distrito Federal la lleva a cabo originalmente el Presidente de la República, auxiliándose entonces de un departamento administrativo denominado Departamento del Distrito Federal; el presente órgano gubernamental, se caracteriza por encontrarse bajo el régimen de la Administración Pública Centralizada, y a diferencia de las Secretarías de Estado, se ocupa de cuestiones cien por ciento locales, pues las demás dependencias que auxilian al Ejecutivo se encargan de asuntos de competencia nacional, lo cual no debería presentarse, pues inicialmente ambas dependencias tenían la misma competencia.

La confusión que existe en la Carta Magna entre el Distrito Federal y el Departamento del Distrito Federal, señalada en temas anteriores, se esclarece cuando se fija a éste último como la organización burocrática que lleva a cabo el Gobierno administrativo de la entidad Distrito Federal. Por lo tanto, el presente Departamento y los órganos que lo componen, carecen de competencia para ejercer las funciones legislativa y judicial, actividades que junto con la actividad administrativa conforman el Gobierno del Distrito Federal.

Como se ha asentado, la función administrativa del Distrito Federal se encuentran bajo la tutela del Presidente de la República y en él se presenta una situación similar a la referida en el Poder Legislativo, pues cuando los ciudadanos votan para elegir al Titular del Poder Ejecutivo Federal, eligen también a el Titular del Poder Ejecutivo del Distrito Federal.

Entre las atribuciones que tiene el mandatario en el Distrito Federal, se encuentran: 1) la del nombramiento del Titular del órgano u órganos por el que se ejecutan el Gobierno de la entidad; 2) la de promulgar y ejecutar las leyes que expida el Congreso de la Unión, lográndose el objetivo cuando se faculta al Titular del Poder Ejecutivo para expedir reglamentos (artículo 89 fracciones I y II de la Constitución Federal). Estos reglamentos y demás decretos en materia de la circunscripción deben estar referendados por el Jefe del Departamento del Distrito Federal, pues facilitan el cumplimiento de las leyes de la localidad; 3) y en general, toma todas las decisiones centrales sobre el Distrito Federal que norman el desarrollo de la Ciudad (tanto resoluciones administrativas como políticas). Por todas estas razones, se considera a la entidad central carente de una representación política, pues el hecho de una consulta popular y de una opinión mayoritaria, no implica una aplicación de estas propuestas en el gobierno local.

Mientras tanto, el Jefe del Departamento limita sus competencia al territorio ocupado por el Distrito Federal y por ende, debe residir en la entidad durante el tiempo de su gestión, además, de conformidad con lo señalado por el artículo 10 de la Ley Orgánica respectiva, corresponde a éste la representación legal de la misma, pudiendo delegar en los funcionarios del propio Departamento, las atribuciones que se encuentren vinculadas con la materia motivo de la representación, haciendolo de acuerdo a el Reglamento Interior. Por último, cabe hacer mención al hecho de que el Jefe del Departamento del Distrito Federal (también conocido como Regente de la

Ciudad) no tiene una identificación plena con la circunscripción en estudio, esto debido, a que no necesariamente el citado funcionario debe haber nacido en el Distrito Federal.

### 2.3.1. Características especiales del Departamento del Distrito Federal.

El Departamento del Distrito Federal puede entenderse como una instancia administrativa del Ejecutivo y no como un factor de gobierno de los ciudadanos, esto debido, a la casi nula relación entre gobernante y gobernados.

Las características del presente Departamento Administrativo, han sido seriamente estudiadas debido a que, aún cuando se clasifica la dependencia dentro de la Administración Pública Centralizada como una modalidad descentrada, presenta una característica importante como lo es: el patrimonio propio, característica que distingue a los organismos descentralizados.

La Constitución Federal ordena en su artículo 27 fracción VI:

"... Los Estados y el Distrito Federal, lo mismo que los municipios de toda la República, tendrán plena capacidad para adquirir y poseer todos los bienes raíces necesarios para los servicios públicos..."

Del mismo modo, el capítulo IV de la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal subraya esta disposición, cuando señala en sus numerales 32 y 33 respectivamente:

"El Departamento del Distrito Federal tiene personalidad y capacidad jurídicas para adquirir y poseer toda clase de bienes muebles e inmuebles que le sean necesarios."

"El patrimonio del Departamento del Distrito Federal lo constituyen los bienes de dominio público y los del dominio privado."

En segundo lugar, la misma ley dispone en sus preceptos 34 al 43, la forma como se constituyen los bienes de dominio público y los de dominio privado, dicta

diversas observaciones para los bienes muebles e inmuebles y para los contratos celebrados por el Departamento del Distrito Federal y faculta por último, al Departamento Administrativo para promover juicios en cuestiones patrimoniales cuando lo juzge conveniente. Cabe resaltar que, la personalidad jurídica del Departamento del Distrito Federal, manejada por la ley, depende de la personalidad de la Administración Pública, pues el Departamento por sí mismo, no presenta esta característica.

Estos aspectos atribuidos por la ley, pueden confundir a la dependencia como un organismo descentralizado, pero cabe mencionar que las citadas características, no son exclusivas de la modalidad paraestatal, además, de que el constante crecimiento del aparato gubernamental en México provoca una distorsión en los formas de organización administrativa.

### 2.3.2. Atribuciones y Obligaciones del Departamento del Distrito Federal.

Como se ha señalado, la Constitución Federal da origen al órgano encargado del Gobierno del Distrito Federal, ese órgano es un Departamento Administrativo y las funciones de éste se señalan en la Ley Orgánica respectiva; la cual, de una manera más detallada, enuncia las diversas atribuciones y obligaciones que tiene el Departamento.

#### 2.3.2.1. Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

En temas anteriores, se ha citado que la presente ley contempla como atribuciones del Departamento del Distrito Federal, el atender lo relativo al Gobierno de la entidad, tomando en cuenta lo estipulado por su ley orgánica y el atender los demás asuntos que le atribuyan expresamente las leyes y reglamentos. Como esta legislación se remite a las demás legislaciones ordinarias para conocer las atribuciones y obligaciones de la dependencia, es entonces necesario estudiar la Ley Orgánica de la entidad federativa.

### 2.3.2.2. Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal.

A diferencia del anterior ordenamiento, la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal señala en sus numerales 17 al 21, las diversas atribuciones y obligaciones que tiene el Departamento Administrativo; para ello, esta ley clasifica las diversas facultades en función de diversas materias, con el objeto de cubrir to dos los problemas específicos del Distrito Federal.

1) En materia de Gobierno. El artículo 17 determina dentro de este rubro co mo atribuciones del Departamento del Distrito Federal las siguientes:

a) Administrar los bienes de dominio público y de dominio privado del Departamento en términos de las legislaciones aplicables.

b) Conformar los padrones de los habitantes y los de la Guardia Nacional del Distrito Federal.

c) Coordinar y orientar la programación de las dependencias del Departamento, así como vigilar y realizar auditorías a estas dependencias para que cumplan con sus obligaciones en materia administrativa y financiera.

d) Ejercer el registro, control y vigilancia de los bienes muebles e inmuebles de la dependencia, así como promover la recuperación administrativa de los mismos.

e) Recabar información de las entidades paraestatales que se encuentran dentro de su sector.

f) Imponer las sanciones por infracciones a los reglamentos gubernativos, así co mo recibir y resolver las reconsideraciones y la condonación de las sanciones.

g) Prevenir y evitar los problemas sociales y dictar medidas para mantener la se guridad y el orden público.

h) Vigilar la observancia de los reglamentos y disposiciones legales de la policía del Distrito Federal.

l) Dar normatividad a los centros de reclusión y de readaptación social, tanto para procesados, sentenciados como para infractores de reglamentos administrativos; de igual forma tramitará los indultos que conceda el Ejecutivo Federal.

j) Autorizar la expedición, revalidación o cancelación de las licencias y los permisos de los establecimientos sujetos a los reglamentos gubernativos, creandose para tales efectos, el Reglamento General para Establecimientos mercantiles y Espectáculos Públicos en el Distrito Federal.

k) Dirigir y controlar la política del Departamento, fijada por el Titular del Ejecutivo Federal, así como someter al acuerdo del Presidente de la República los asuntos encomendados a la dependencia.

l) Intervenir, por medio del Titular de la Dependencia, en convenios con autoridades de la Federación, de los Estados y de los Municipios.

m) Publicar la Gaceta Oficial del Departamento, dando difusión a los documentos que de acuerdo con las leyes precisen de este requisito.

2) En materia jurídico-administrativa. Dentro de ésta, el precepto 18 establece:

a) Certificar documentos expedidos por los funcionarios del Departamento, así como expedir copias certificadas de los mismos.

b) Vigilar y supervisar que queden debidamente garantizados los intereses del Departamento, en la celebración y ejecución de los contratos y convenios en que sea parte.

c) Ejercer las acciones y excepciones que correspondan para la defensa de los derechos de la Hacienda Pública del Departamento.

d) Coordinar y vigilar el cumplimiento de las disposiciones legales y reglamentarias en materia de jurados, panteones, registro civil, tribunales calificadores, dispensas y licencias referentes al estado civil de las personas, notariado, consejo de

tuteles, registro público de la propiedad y del comercio, legalizaciones, exhortos y bienes mostrancos, así como intervenir en materia de cultos y desamortizaciones conforme a las leyes de la materia.

e) Vigilar la observancia y aplicación de la Ley Federal del Trabajo y demás disposiciones laborales en el ámbito de la jurisdicción local. También vigilar que se preste asesoría jurídica gratuita en materia civil, penal, administrativa y del trabajo a los habitantes del Distrito Federal; fomentar la constitución del patrimonio familiar.

f) Otorgar los permisos y autorizaciones que le competan, así como declarar y sustanciar la caducidad, nulidad, rescisión y revocación que corresponda administrativamente.

g) Autorizar la celebración de los convenios y contratos en los que el Departamento sea parte.

h) Determinar los casos de utilidad pública para efectos de la expropiación de bienes o la ocupación total o parcial de éstos, de propiedad privada; así como proponer al Ejecutivo la expedición del correspondiente decreto de expropiación u ocupación y la declaración administrativa de la nulidad, caducidad o revocación de las concesiones y sustanciar el procedimiento que corresponda, tramitando en su caso, la reversión.

3) En materia hacendaria. Del mismo modo que las anteriores funciones, el artículo 19 asienta:

a) Formular y proponer el anteproyecto del Presupuesto Anual de egresos.

b) Dirigir, planear, programar y controlar la inversión pública del Departamento con la participación que legalmente corresponde a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

c) Autorizar las erogaciones por servicios y las adquisiciones de bienes muebles e inmuebles, vigilando que se realicen de acuerdo a las normas y procedimientos correspondientes.

- d) Efectuar los pagos derivados del ejercicio del Presupuesto de egresos.
- e) Llevar la contabilidad del Departamento del Distrito Federal y elaborar la cuenta pública anual que debe presentarse a la Cámara de Diputados.
- f) Formular los proyectos de leyes y disposiciones fiscales y la Ley de Ingresos del Departamento.
- g) Imponer sanciones por infracciones a las leyes fiscales del Departamento, así como recibir y resolver sobre las solicitudes de reconsideración y condonación, en su caso, de las multas fiscales.
- h) Ejercer la facultad económico-coactiva a fin de hacer efectivos los créditos fiscales en favor del Departamento.

La Ley de Ingresos del Departamento es expedida por el Congreso de la Unión (artículo 73 fracción VI Constitucional) y divide los ingresos de la dependencia en: 1) ordinarios, establecidos para cubrir los servicios públicos regulares del Distrito Federal y provienen de los impuestos, derechos, productos, aprovechamientos y participaciones; y 2) extraordinarios, su percepción es excepcional y su objetivo es promover el pago de gastos accidentales o extraordinarios, por ello, se originan de empréstitos internos y externos y de subsidios.

La Ley de Egresos respectiva, en cambio, es expedida por la Cámara de Diputados (artículo 74 fracción IV de la Suprema Ley) y el presupuesto de egresos tiende a mantener la prestación de los servicios públicos, dar prioridad a los programas de operación e inversión, fortalecer el transporte, la educación y la salud.

En el presente rubro, se denota una vez más la restricción de la intervención de los ciudadanos en el proceso decisorio, cuando por ejemplo, el Regente negocia con varias dependencias federales (Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Comisión de Hacienda de la Cámara de Diputados, entre otras) el presupuesto del Distri



to Federal y las diferentes medidas hacendarias y no lo hace, con alguna representaci3n especifca de los ciudadanos capitalinos.

4) En materia de obras y servicios. Dentro de este rubro, el numeral 20 dispone:

a) Vigilar y evaluar la contrataci3n, ejecuci3n y liquidaci3n de obras y servicios a cargo del Departamento Administrativo.

b) Supervisar los servicios que preste, concesione o autorice el Departamento.

c) Ordenar la elaboraci3n de los estudios y proyectos y en su caso realizarlos, para el aprovechamiento de agua potable y para el manejo de las aguas pluviales, fluviales y de desperdicio.

d) Establecer las polfticas en materia de planificaci3n, aplicando la Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal.

e) Se~alar las normas para atender y vigilar la debida prestaci3n de los servicios p3blicos, asf como determinar la actividad que deba considerarse de servicio p3blico.

f) Autorizar la expedici3n de licencias para ejecutar obras de construcci3n, ampliaci3n, modificaci3n, conservaci3n y mejoramiento de inmuebles, de industrias, talleres y bodegas, n3meros oficiales, alineamientos, construcciones y anuncios en los t3rminos de las leyes respectivos.

g) Promover la operaci3n eficiente del transporte p3blico en el 3rea metropolitana y crear la infraestructura necesaria para ello.

La propia ley consigna un capitulo especial a la prestaci3n de los servicios p3blicos en sus numerales 22 al 31, definiendo primeramente el servicio p3blico como una actividad organizada, realizada de acuerdo a las leyes o reglamentos vigentes en el Distrito Federal, con el fin de satisfacer en forma continua, uniforme, regular y permanente, necesidades de car3cter colectivo. Para desempe~ar los servicios, el

Ejecutivo Federal puede decretar la expropiación, limitación de dominio, servidumbre u ocupación temporal de los bienes. Corresponde al propio Departamento la prestación del servicio o puede encomendarse mediante concesión limitada y temporal a personas físicas o morales de nacionalidad mexicana. Conserva el Departamento las facultades de vigilancia, de reglamentación, de fijar y modificar las tarifas, la de dictar las medidas necesarias para proteger las diversas obligaciones del concesionario, así como la de dictar las causas de caducidad de las mismas. El Departamento puede celebrar convenios con los Estados y con los Municipios para los efectos de prestar los servicios públicos concesionados a los habitantes de estos últimos, o de éstos a los habitantes del Distrito Federal. Por todo esto, se consignan dos formas de servicio público: el servicio público por naturaleza y el servicio público por declaración de la autoridad competente.

5) En materia socio-económica. Por último, el artículo 21 establece como actividades de la presente materia:

a) Fomentar y promover las actividades cívicas, sociales, culturales y recreativas en las zonas urbanas, suburbanas y rurales.

b) Fomentar y organizar el deporte en el Distrito Federal.

c) En coordinación con las dependencias del Ejecutivo Federal, estudiar las políticas tendientes a regular el crecimiento industrial y de fomento a la pequeña y mediana industria.

d) Informar y orientar a los habitantes del Distrito Federal sobre los servicios que proporcione el Departamento.

e) Cuidar de la prestación de los servicios médicos en los establecimientos del Departamento Administrativo.

f) Promover la integración de los órganos de colaboración ciudadana en los términos de la ley aplicable.

g) Coordinar los programas de abasto y comercialización de productos básicos, así como fomentar la producción industrial y la comercialización de éstos.

h) Proporcionar servicios para la localización de personas y vehículos desaparecidos, accidentados o detenidos en la vía pública.

Una de las obligaciones más importantes para el Departamento del Distrito Federal, es la relativa a la restructuración y auxilio en caso de desastre o emergencia de la Ciudad; estas funciones las lleva a cabo la Secretaría de Gobernación, interviniendo también, el Ejército Nacional (dependiente del Ejecutivo); éste, no solamente ayuda a estas labores, pues igualmente interviene en el aplastamiento de movimientos sociales. La presente actividad es criticable por la falta de alguna instancia propia de la Ciudad y de la obstaculización de la sociedad civil por parte del Ejército en las tareas de rescate.

### 2.3.3. Estructura interna del Departamento del Distrito Federal.

La estructura interna del Departamento del Distrito Federal ha sufrido varias modificaciones a consecuencia de las necesidades propias de la entidad, presentándose con ellos, una nueva organización en su Administración Pública; la multicitada Ley Orgánica, determina algunos de los órganos a quienes corresponde el desempeño de la función gubernativa, los cuales, se amplían en el Reglamento Interior respectivo, determinando el mismo, las atribuciones de cada uno (artículo cuarto). Todo eso, con el fin de que los diversos órganos internos cumplan con la tarea de desarrollar las actividades explicadas con antelación, de una manera más concreta.

#### 2.3.3.1. Áreas, Unidades Administrativas y Organos desconcentrados.

La pirámide de la Administración Pública en el Distrito Federal la encabeza el Jefe del Departamento del Distrito Federal, el cual se caracteriza, por ser un funcionario político-administrativo, nombrado y removido por el Presidente de la

República, como anteriormente se ha señalado. De igual forma a las características y facultades conferidas por la Ley Orgánica, el Reglamento Interior del Departamento le encomienda, el despacho de los asuntos que establezcan los reglamentos, decretos, acuerdos y órdenes del Jefe del Ejecutivo Federal (artículo primero del Reglamento Interior).

El Reglamento Interior señala las atribuciones del Jefe del Departamento del Distrito Federal, dividiéndolas en dos rubros: las delegables y las no delegables (artículos 4 y 5). Dentro de esta última categoría, cabe hacer mención al nombramiento de los funcionarios del Departamento Administrativo, pues esta facultad proviene de dos fuentes: el Presidente de la República y el Jefe del Departamento del Distrito Federal; al primero, competen las designaciones del propio Jefe del Departamento, los Secretarios Generales, los Secretarios Generales Adjuntos y el Oficial Mayor (artículo 11 de la Ley Orgánica); en cambio, al segundo corresponden los nombramientos del Tesorero, el Controlador General, los Delegados, los Coordinadores Generales, el Procurador Fiscal, los Directores Generales y los Directores Generales Adjuntos (artículo 5 fracciones VII y XIX del Reglamento Interior). Toda esta primera organización, encabezada por el Regente de la Ciudad, se conoce como Jefatura del Departamento del Distrito Federal.

El Jefe del Departamento para el mejor desenvolvimiento de sus funciones, se auxilia de diversas unidades administrativas que enumera el artículo tercero de la Ley Orgánica; entre éstas podemos encontrar a:

- 1) La Secretaría General de Gobierno, encargada del seguimiento de las funciones desconcentradas en las Delegaciones, de los asuntos de trabajo y previsión social, asimismo, de todo lo relacionado con la administración de los recursos territoriales y bienes de la entidad.

2) La Secretaría General de Planeación y Evaluación, dirigida a las materias de planeación, programación, evaluación y fiscalización de la administración financiera.

3) La Secretaría General de Obras, encargada de las obras públicas, operaciones hidráulicas y de vivienda.

4) La Secretaría General de Desarrollo Urbano y Ecología, la cual atiende las áreas urbanas, el problema del medio ambiente y el fomento de las actividades agropecuarias.

5) La Secretaría General de Desarrollo Social, encargada de los servicios médicos, las actividades cívicas, la recreación, los reclusorios, centros de readaptación social, la promoción deportiva y las actividades turísticas y culturales.

6) La Secretaría General de Protección y Vialidad, que atiende la seguridad pública y la vialidad.

Las atribuciones de los Secretarios Generales se encuentran dispuestas en el artículo sexto del Reglamento Interior; se incluyen dentro del presente apartado, a los dos Secretarios Generales Adjuntos, pues la propia Ley Orgánica determina, la creación de éstas unidades para atender actividades administrativas con carácter temporal y que le delegue la Jefatura del Departamento.

7) La Oficialía Mayor, encargada de la administración interna del Departamento. De igual forma a las anteriores unidades, es el Reglamento Interior quien señala las atribuciones de ésta en su numeral séptimo.

8) La Tesorería, la cual atiende la administración fiscal y la recepción de ingresos del Departamento (artículo octavo del Reglamento Interior).

9) La Contraloría General, encargada de la auditoría, el seguimiento y el control de obras y servicios; regula sus actividades en el numeral noveno del citado reglamento.

10) Las Delegaciones, encargadas de las funciones de gobierno de cada jurisdicción en que se divide el Distrito Federal. El territorio de la entidad para su gobierno se divide en dieciséis delegaciones: Alvaro Obregón, Azcapotzalco, Benito Juárez, Coyoacán, Cuajimalpa de Morelos, Cuauhtémoc, Gustavo A. Madero, Iztacalco, Iztapalapa, Magdalena Contreras, Miguel Hidalgo, Milpa Alta, Tláhuac, Tlalpan, Venustiano Carranza y Xochimilco (artículo 14 de la Ley Orgánica); el espacio geográfico de cada una de éstas, lo delimita el artículo 15 de la citada Ley, el cual, en segundo lugar establece las siguientes características de las delegaciones:

a) Son órganos desconcentrados.

b) Están a cargo de un Delegado, el cual ejerce las atribuciones que corresponden al Departamento en sus respectivas jurisdicciones, exceptuándose aquellas atribuciones que son propias de los órganos de la Administración Centralizada.

c) La desconcentración de atribuciones es general y garantizará la autonomía del ejercicio por parte de los Delegados, los cuales se coordinarán con los demás órganos del Departamento.

Sus atribuciones se contemplan en el artículo 45 del Reglamento Interior y el numeral 46 del mismo determina la obligación de un recorrido periódico en la Delegación por parte de sus representantes, con el objeto de asegurarse del buen funcionamiento de la jurisdicción. Ciertamente los Delegados están obligados a la aplicación de las normas, criterios de gobierno y política administrativa, fijados por el Jefe del Departamento.

El Jefe del Departamento Administrativo no solamente se auxilia de las anteriores unidades administrativas, sino que además cuenta con otros órganos que el Reglamento Interior dispone, como son:

1) Las Coordinaciones Generales; estas unidades administrativas, de acuerdo con los artículos 10 al 12 son: a) Coordinación General Jurídica, b) Coordinación General de Transporte y c) Coordinación General de Abasto y Distribución.

2) Las Direcciones Generales, divididas en: a) Dirección General de Difusión y Relaciones Públicas (artículo 15), b) Dirección General de Regularización Territorial (artículo 16), c) Dirección General de Trabajo y Previsión Social (artículo 17), d) Dirección General de Gobierno (artículo 18), e) Dirección General de Acción Social, Cívica, Cultura y Turística (artículo 19), f) Dirección General de Promoción Deportiva (artículo 20), g) Dirección General de Reclusorios y Centros de Readaptación Social (artículo 21), h) Dirección General de Servicios Médicos (artículo 22), i) Dirección General de Construcción y Operación Hidráulica (artículo 23), j) Dirección General de Obras Públicas (artículo 24), k) Dirección General de Reordenación Urbana y Protección Ecológica (artículo 25), l) Dirección General de Servicios Urbanos (artículo 26), m) Dirección General de Operaciones (artículo 27), n) Dirección General de Servicios de Apoyo (artículo 28), ñ) Dirección General de Programación y Presupuesto (artículo 29), o) Dirección General de Administración y Desarrollo de Personal (artículo 30), p) Dirección General de Recursos Materiales y Servicios Generales (artículo 31), q) Dirección General Jurídica y de Estudios Legislativos (artículo 37), r) Dirección General de Registro Público de la Propiedad y del Comercio (artículo 38), s) Dirección General de Servicios Legales (artículo 39), y t) Dirección General de Autotransporte Urbano (artículo 40).

3) Otras Unidades administrativas, tales como: a) Administración Tributaria (artículo 32), b) Subtesorería de Catastro y Padrón Territorial (artículo 33), c) Subtesorería de Administración Financiera (artículo 34), d) Subtesorería de Fiscalización (artículo 35), e) Procuraduría Fiscal del Distrito Federal (artículo 36), f) Subcoordinación de Modernización Comercial (artículo 41), g) Subcoordinación de Integración Comercial y Social (artículo 42) y h) Subcoordinación de Planeación y Administración (artículo 43).

**ESTA TESIS NO DEBE  
SALIR DE LA BIBLIOTECA**

4) Otros órganos desconcentrados, denominados: a) Almacenes para los Trabajadores del Departamento del Distrito Federal (artículo 47), b) Servicio Público de Lo calización Telefónica (artículo 48), c) Comisión de Vialidad y Transporte Urbano (artículo 49), d) Comisión Coordinadora para el Desarrollo Rural (artículo 50) y e) Planta de Asfalto del Departamento del Distrito Federal (artículo 50 bis).

Los órganos desconcentrados llevan a la práctica las políticas generales de gobierno en el lugar donde la sociedad civil demanda la prestación de servicios, cumpliendo entonces, sus obligaciones respectivas; además, están jerárquicamente subordinados a la Jefatura del Departamento, la cual, fija las relaciones que éstos guardan con otras dependencias.

Entre las atribuciones genéricas de los órganos desconcentrados del Departamento del Distrito Federal se encuentran:

- a) Expedir certificaciones sobre los asuntos de su competencia.
- b) Proponer al Oficial Mayor las sanciones administrativas a que se hagan acreedores los trabajadores del órgano desconcentrado, de conformidad con las disposiciones aplicables.
- c) Resolver cuando legalmente proceda, los recursos administrativos que se interpongan.
- d) Formular dictámenes e informes a la superioridad.
- e) Proponer al Jefe del Departamento del Distrito Federal para su aprobación, los proyectos de programas y presupuestos, así como los manuales de organización y de servicio que correspondan.
- f) Suscribir los convenios y contratos necesarios para cumplir adecuadamente con las funciones encomendadas al órgano.
- g) Presentar al Jefe del Departamento del Distrito Federal un informe anual de actividades.



Las anteriores unidades administrativas centralizadas y los órganos desconcentrados conducen sus actividades en forma programada y con base en las políticas establecidas por el Presidente de la República, para el logro de los objetivos de la planeación nacional del desarrollo y de los programas a cargo del Departamento (artículo 3).

### 2.3.3.2. Organos de Colaboración vecinal y ciudadana.

Dentro de la estructura interna del Departamento del Distrito Federal se encuentran los llamados órganos de colaboración vecinal y ciudadana, los cuales se crean a partir de la Ley Orgánica y es el Reglamento Interior quien señala sus atribuciones y funciones.

Los órganos de colaboración vecinal y ciudadana se integran por los Comités de manzana, las asociaciones de residentes, las Juntas de vecinos y el Consejo Consultivo del Distrito Federal; "en cada manzana del Distrito Federal se forme un Comité de ciudadanos, designando entre ellos a uno que fungirá como Jefe de manzana. Los diferentes comités de manzana de colonia, pueblo, barrio o unidad habitacional, integrarán las Asociaciones de residentes correspondiente." (23) Con las asociaciones de residentes se constituyen las Juntas de Vecinos y los Presidentes de éstas, integran al Consejo Consultivo, órganos máximo de la colaboración vecinal al colaborar con el Jefe del Departamento del Distrito Federal para la debida Administración Pública y la eficaz prestación de los servicios generales.

El presente órgano presenta un aspecto político-administrativo, pues destacan como atribuciones del mismo, las siguientes: proponer medidas legislativas y reglamentarias, opinar sobre estudios de planeación urbana, opinar sobre la política

---

(23) Javier Aguirre Vizuet. Distrito Federal: Organización Jurídica y política. México, Miguel Angel Porrúa, 1989, pág. 133.

fiscal del Departamento, colaborar para la debida Administración Pública y la prestación de los servicios generales, coordinar los trabajos de las Juntas de Vecinos, conocer de los planes y programas de obras y servicios, proponer adiciones o modificaciones sobre los mismos, informando al Jefe del Departamento las deficiencias en la administración o en los servicios.

Los órganos de colaboración vecinal se caracteriza porque los integrantes de los mismos, son nombrados por elección y no por designación, como todos los demás servidores públicos de la administración del Departamento del Distrito Federal; asimismo, se establecen las Juntas de Vecinos a razón de una por delegación, existiendo por lo tanto, dieciséis Presidentes de las juntas que integran al Consejo Consultivo. Todas las características, requisitos y demás disposiciones relativas a los órganos en estudio, se plasman en los artículos 44 al 51 de la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal y en los numerales 51 al 54 del Reglamento Interior.

#### 2.3.4. Sectorización en el Departamento del Distrito Federal.

La Jefatura del Departamento junto con las unidades administrativas centralizadas y los órganos desconcentrados forman lo que se denomina Administración Pública Centralizada en el Distrito Federal, pero la organización interna de ésta, no solamente se estructura en ese nivel, sino también en materia de descentralización, esto es, en la Administración Pública Paraestatal. Esta última forma de organización administrativa, se encuentra fundamentada legalmente en el acuerdo que ordena el agrupamiento por sectores de diversas entidades paraestatales.

En el Departamento del Distrito Federal existe un grupo de organismos descentralizados, así como de empresas de participación estatal, los cuales, prestan servicios a la ciudadanía. Entre los primeros, se puede citar a:

- a) Industrial de Abastos.

- b) Caja de Previsión de los Trabajadores a lista de raya del Distrito Federal.
- c) Servicio de Transporte Eléctrico del Distrito Federal.
- d) Sistema de Transporte Colectivo.
- e) Caja de Previsión de la Policía del Distrito Federal.

En el segundo rubro destacan empresas mayoritarias como:

- a) Desarrollo Urbano del Valle de México, S.A. de C.V.
- b) Servicios Metropolitanos, S.A. de C.V.

La gran variedad de empresas paraestatales, ha obligado al Ejecutivo Federal a agrupar a estos organismos en sectores y subsectores cuando sea necesario y de acuerdo a la naturaleza de sus actividades. Por eso, la sectorización es un acto jurídico-administrativo por medio del cual el Presidente de la República determina el agrupamiento de un conjunto de entidades paraestatales bajo la coordinación de una Secretaría o Departamento (artículo 48 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal).

Las bases de la sectorización se dispone en el artículo 49 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal cuando éste señala:

"La intervención a que se refiere el artículo anterior se realizará a través de la dependencia que corresponda según el agrupamiento que por sectores haya realizado el propio Ejecutivo, la cual fungirá como coordinadora del sector respectivo.

Corresponde a las coordinadoras de sector coordinar la programación y presupuestación, conocer la operación, evaluar los resultados y participar en los órganos de gobierno de las entidades agrupadas en el sector a su cargo, conforme a lo dispuesto en las leyes.

Atendiendo a la naturaleza de las actividades de dichas entidades, el titular de la dependencia coordinadora podrá agruparlas en subsectores, cuando así convenga para facilitar su coordinación y dar congruencia al funcionamiento de las citadas entidades."

Los tres categorías sectoriales o niveles de decisión son:

1) Las Secretarías de orientación y de apoyo global, denominadas **GLOBALIZADORAS**; llevan a cabo tres funciones básicas: la de planeación, programación y presupuestación; la hacendaria o de financiamiento y la de control de la acción pública. Las dependencias globalizadoras se integran con: la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y la Secretaría General de la Contraloría Federal; su tarea es la siguiente:

- a) Normar y definir, pues son órganos de autoridad.
- b) Vigilar y controlar globalmente en materia de políticas, planes, programas, acciones y recursos del sector público.
- c) Dar apoyo y asistencia técnica, habilitando a las otras dependencias en su carácter de coordinadoras de sector.

Dentro de sus atribuciones destacan:

- a) Establecer normas y lineamientos para el ejercicio del presupuesto.
- b) Preparar el programa financiero nacional y proyectar y calcular los ingresos de las entidades paraestatales.
- c) Integrar el plan nacional de desarrollo con base a los objetivos del programa de gobierno.
- d) Coordinar los programas regionales con la participación de los órganos de la Administración Pública, los Estados, los Municipios y los grupos sociales.

2) Las demás Secretarías y el Departamento del Distrito Federal que realizan la función de **COORDINADORAS DE SECTOR**; las unidades coordinadoras "tienen a su cargo tutelar o armonizar las acciones de un conjunto de entidades paraestatales, con la idea de coadyuvar a la racionalización del quehacer público en su conjunto." (24) La cabeza de sector (el titular de la dependencia), formula los estu

---

(24) Ignacio Pichardo Pagaza. *Op. cit.*, pág. 229.

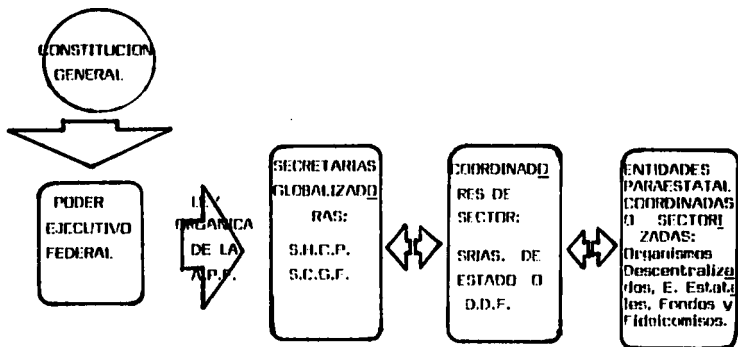
dios necesarios, con el objeto de proponer la creación, incorporación, fusión, liquidación y fortalecimiento de las entidades paraestatales, así como las modificaciones a su estructura básica. Entre las atribuciones de las cabezas de sector se encuentran: la programación, planeación, presupuestación, evaluación, vigilancia, información, establecimiento de normas jurídicas e instrucciones sobre la organización de las entidades coordinadas.

3) Las ENTIDADES COORDINADORAS en un sector específico. Cabe recordar que las Entidades Paraestatales mantienen su personalidad jurídica, conservan su autonomía patrimonial, técnica, administrativa y operativa y solamente compatibilizan sus objetivos con los del sector en su conjunto. (Figura 1)

Para determinar los sectores se sigue el criterio de afinidad de los objetivos y actividades con la Secretaría cabeza de sector, creándose entonces, sectores como el económico, el de bienestar social y el político, entre otros. El agrupamiento de las entidades paraestatales por sectores definidos representan una importantísima ampliación en el campo de acción de las dependencias coordinadoras de sector.

Por último, cabe mencionar que la Administración Pública Paraestatal del Distrito Federal no solamente se conforma de organismos descentralizados y empresas de participación estatal sino además, de diversas empresas públicas, organizadas también en sectores.

Figura 1.  
ESQUEMA FUNCIONAL DE LAS CATEGORIAS SECTORIALES O  
NIVELES DE DECISION.



\*Constitucionalmente todas las Secretarías y el D.D.F.  
tienen el mismo nivel jerárquico.

Fuente: Ignacio Pichardo Pagaza. Introducción a la Administración Pública en México.  
Bases y Estructura. Tomo I. México, Editorial INAP, 1984, pág. 226.

### **CAPITULO III**

#### **"NATURALEZA JURIDICA DE LA CENTRAL DE ABASTO"**

### CAPITULO III

#### "NATURALEZA JURIDICA DE LA CENTRAL DE ABASTO"

Uno de los principios fundamentales tutelados por el artículo tercero de la Constitución Federal, es el principio democrático, en el cual, se define a la de mocracia no solamente como una estructura jurídica y un régimen político, sino co mo un sistema de vida fundado en el constante mejoramiento económico, social y cultural del pueblo. Ese mejoramiento, se lleva a cabo a través de diversos órganos centralizados y de diversas empresas públicas, controladas en mayor o menor grado por el Estado, salvo conducto de su Jefe máximo.

Como se ha establecido, el Jefe Superior del Estado Mexicano es el Titular del Poder Ejecutivo Federal, esto es, el Presidente de la República; a él, la Consti tución General le encomienda además de las funciones federales, la tarea del Go bierno del Distrito Federal, para lo cual, se auxilia de un Departamento Administra tivo: el Departamento del Distrito Federal. La función administrativa de éste, va encaminada a resolver en gran parte, los problemas que presenta la Ciudad más conglomerada del mundo: el Distrito Federal, que por su importancia histórica, ha adquirido un papel relevante en el desarrollo del país, albergando un gran conjunto de empresas públicas y privadas, provocandose a la par, la sobrepoblación de la entidad y el crecimiento desmedido de los problemas.

Entre las actividades más latentes dentro del Distrito Federal, se encuen tra sin lugar a dudas, la relacionada a la comercialización de productos básicos, en la cual, la injerencia del sector público es primordial para resolver la proble mática de la mala distribución para los sectores empobrecidos y del acaparamiento de ciertos grupos en la presente actividad. Así pues, no solamente el Gobierno del Distrito Federal tiene la obligación de resolver la presente problemática sino ade



más, debe cubrir otros factores económicos como son: la ayuda a los diversos tipos de productores, a los distintos tipos de transporte y embalaje, al comercio interno, entre otros más, para evitar la excesiva intermediación en los productos básicos. Por lo tanto, uno de los objetivos de los gobernantes, es cubrir la actividad del abasto para toda la entidad.

### 1. Formación de la Central de Abasto.

La Central de Abasto del Distrito Federal es el lugar de abastecimiento y distribución de productos perecederos y de abarrotes más grande de la Ciudad. Las causas que dieron origen a su construcción y operación fueron diversas, pero sobresale de entre éstas, la problemática que representaba la existencia de un sólo lugar de abastecimiento para la Ciudad, como lo era el mercado de la Merced, el cual, se intentó desahogar en gran medida con la Nueva Central.

#### 1.1. Contexto socio-económico.

La tradición de los mercados, como centros minoritarios de abastecimiento para la población, datan desde la época de la Gran Tenochtitlan. La importancia de la actividad comercial en los primeros tiempos, era producto de la necesidad que existía en la población, de intercambiar y conseguir productos no producidos por ellos, surgiendo entonces, lugares donde se podían conseguir una enorme variedad de frutas, legumbres y otros productos. Poco a poco, la actividad comercial se hizo frecuente proliferando entonces en la Ciudad de México, centros de comercio denominados mercados, alcanzando la vida comercial su máxima expresión en el mercado de Tlatelulco. En un principio, la actividad comercial era muy respetada por los aztecas y se caracterizaba por su nomadismo, pues los comerciantes no tenían un lugar exclusivo para desarrollar su trabajo; en la época colonial la situación cambió, pues la actividad del comercio quedó bajo el control del Ayuntamiento, el

cual, vigilaba a los productores y les asignaba un espacio determinado para vender, evitando así, la competencia entre éstos.

Más tarde, uno de los mercados se convirtió en el núcleo comercial de la Ciudad, la Plaza del Volador, conocido después como el mercado de la Merced. Su importancia como núcleo comercial se debía a que no solamente satisfacía el consumo citado, sino que además intervenía en el abasto y distribución de otros mercados, aparte de ser un centro financiero para varios cultivos agrícolas. A través de los años, la organización interna del lugar se vició y el crecimiento desmedido de la Ciudad lo proyectó como un lugar insuficiente, todo como consecuencia de las prácticas monopólicas y de los congestionamientos vehiculares y peatonales en el Centro de la Ciudad.

"La dificultad para realizar maniobras de carga y descarga, el espacio reducido para almacenar productos, la inexistencia de andenes, la falta de transparencia en las operaciones comerciales y las prácticas monopólicas, así como la carencia de seguridad e higiene fueron factores que evidenciaron la necesidad de reordenar el abasto de la Ciudad de México." (25) Igualmente, las prácticas monopólicas, esto es, el aprovechamiento exclusivo de la compra de servicios de trabajo o de otros factores distintos de la venta de mercancías, así como, la oligopólica comercialización de productos (en donde sólo un número reducido de vendedores satisface las necesidades de la multitud de compradores), propiciaron que los productores no tuvieran posibilidades de acceso a este centro comercial.

Por todo esto, el Gobierno del Distrito Federal comenzó a realizar estudios orientados a solucionar el problema del abasto en el Distrito Federal, destacándose como objetivos del proyecto inicial:

---

(25) Departamento del Distrito Federal, Central de Abasto, Memoria de Gestión del periodo de Diciembre de 1982 a Noviembre de 1988, México, pág. 5.

a) Elevar el nivel de eficiencia en las operaciones comerciales de alimentos, garantizando el abasto a la Ciudad de México, además de coadyuvar a los consumidores de bajos ingresos para que tengan acceso en cantidad, oportunidad y precios, a los productos.

b) Crear la posibilidad de expansión de los negocios y permitir la entrada al comercio oficial y a productores, eliminando la intermediación innecesaria.

c) Descongestionar el tránsito del primer cuadro de la Ciudad de México.

d) Reducir o limitar los problemas sociales, presentados cotidianamente en la Merced.

e) Con la salida de los mayoristas regenerar la zona de la Merced.

Por fin, en 1980 es aprobado el Plan para la construcción de la Central de Abasto, legitimándose entonces, la reubicación del comercio mayorista de alimentos.

## 1.2. Lineamientos de creación.

La creación de la Central de Abasto del Distrito Federal, tiene sus orígenes en el año de 1970, cuando se expiden diversos decretos para regular la creación de un lugar central de abastecimiento en la Ciudad; así, el 21 de Abril de 1970, se declara de utilidad pública la construcción y el establecimiento de una Central de Abasto para la Ciudad de México, con todos sus elementos principales, auxiliares y demás, expropiándose para la realización de estos fines, varios predios cuya ubicación y colindancias se especifican en él. En ese mismo año, el 17 de septiembre, se expide el decreto que desincorpora del dominio público unos terrenos ubicados en la Delegación Iztapalapa, concretándose el proceso de creación con la aprobación del plan respectivo en 1980.

Desde el inicio del proyecto de la Central de Abasto, éste, se negoció poco a poco con los líderes de las agrupaciones más fuertes de mayoristas, pues los co-

merciantes solicitaban que la Central fuera de propiedad privada, mientras que el proyecto gubernamental, sostenía que ésta debería considerarse de "utilidad pública", administrada por lo tanto, por el mismo Estado y con la posibilidad de la participación del comercio oficial (uno de los objetivos centrales de creación); en el proyecto de la Central se contempló la construcción de diversas áreas dentro del lugar, como son: los estacionamientos y andenes para subasta, bodegas de frutas y hortalizas con frigorífico central, bodegas para abarrotes y víveres, mercado de verduras, aves, huevo, carne, pescado, mariscos, flores y envases, así como las oficinas para la administración y para la prestación de los servicios y de los locales destinados al mantenimiento y seguridad del lugar.

El 7 de Abril de 1981 es tomado en posesión el terreno denominado "las chinamperías", ubicado en la Delegación Iztapalapa, por el Departamento del Distrito Federal iniciándose entonces la construcción de la Central en mayo de 1981.

A la par del inicio del proyecto, se creó un fideicomiso para la construcción de la obra, el cual, "mediante escritura pública número 11, de fecha 7 de Julio de 1981, pasada por la fe del notario público número 125 del Distrito Federal, Licencia de Alejandro Alfredo Ramírez, quedó protocolizado..." (26) El contrato de fideicomiso se caracteriza por ser irrevocable y su objetivo no solamente es la construcción de la Central de Abasto, sino además, regula la operación de la misma.

El 24 de Noviembre de 1982 se inaugura el lugar en estudio, por el Regente de ese entonces, Carlos Hank González, entregando la obra en el sexenio del Presidente López Portillo, e iniciando operaciones sin haber concluido la etapa de construcción, entrando solamente en funcionamiento cuatro áreas: frutas y legumbres, abarrotes y víveres, andenes de subasta y el mercado de envases vacíos.

---

(26) Ibid., pág. 6.

"Este hecho, evitó los altos costos que se generan normalmente entre la terminación de obras y su ocupación." (27) Los servicios de limpieza, vigilancia y seguridad del lugar, fueron asumidos por el Departamento Central.

## 2. Organización de la Central de Abasto.

Como consecuencia de la apresurada inauguración del centro de abasto, la primera administración del lugar fué básicamente de transición, pues simplemente se encargaba de la administración del inmueble, sin ninguna otra facultad, por lo que, el cambio a una segunda administración tuvo como causas, el descontento de los mayoristas instalados en el lugar, debido a que apartir de su inauguración, comenzaron a aparecer nuevos decretos presidenciales, acuerdos del Regente de la Ciudad y modificaciones a los reglamentos y normas que regían la Nueva Central, como por ejemplo: el instructivo de operación para la Central (D.O. 22-11-82), el Reglamento Interior, el decreto que destina la Central de Abasto al servicio público en maniobras de carga y descarga, conservación en frío y demás operaciones relativas a la compra-venta al mayoreo y medio mayoreo de las mercancías, que en el mismo se indican (D.O. 4-8-83), el acuerdo por el que el C. Jefe del Departamento establece ciertas normas para el funcionamiento y administración de la Central (D.O. 20-3-84), entre otros.

La Administración del lugar se encargó a un Comité Técnico, el cual se formó con representantes del sector público, del privado y del social, siendo el Jefe del Departamento del Distrito Federal el Presidente del organismo. En 1983, de acuerdo con el Acta Constitutiva, se designó un Administrador General, con facultades para supervisar, dirigir y vigilar el funcionamiento del fideicomiso, apoyandose para ello en otras áreas.

---

(27) Ibid., pág. 7.

La segunda administración, buscó mejorar las relaciones con las agrupaciones de mayoristas y mejoró las labores de servicios en el lugar. Sin embargo, ésta tuvo serios problemas en la administración y el Comité Técnico (que legalmente era la cúpula del poder de la Central), denunció ante el Regente de la Ciudad las anomalías, provocando que en Noviembre de 1984 se destituyera al órgano citado, apareciendo en Febrero de 1985 un tercer encargado de la Central, el cual, a diferencia de los anteriores encargados recibiría el cargo de Director General de la Central de Abasto, con nuevas atribuciones y funciones que establecían a la administración del inmueble en segundo plano.

### 2.1. Reglamento Interior.

Con la creación de la Dirección General de la Central de Abasto en Febrero de 1985, se procede a reestructurar la organización y funcionamiento del lugar.

El Comité Técnico se integró en Febrero de 1985 con representantes del sector público y de los participantes privados, como son: diez representantes de frutas y legumbres, tres de abarrotes y víveres, uno de los locales comerciales y de servicios y uno de las cooperativas, además de los directores de área de la Central. El organismo se caracteriza por ser el órgano de gobierno y porque el Presidente del mismo es el Jefe del Departamento del Distrito Federal; su función es establecer los acuerdos para la operación del lugar, auxiliándose para ello de cuatro Comisiones y un subcomité, en los cuales existen representantes de la Dirección de la Central y de los participantes, siendo su tarea: proponer y normar las formas de trabajo, haciéndolo más eficiente y oportuno.

Las cuatro Comisiones que auxilian al Comité Técnico son:

a) La Comisión de Comercialización de la Central de Abasto, encargada del uso de los locales, de normar el comercio ambulante, el control de los carretilleros y de verificar que se cumpla el Reglamento Interior en esta materia.

b) La Comisión de Operación, que trata lo relacionado con mantenimiento, limpieza, seguridad, protección civil, deportes y demás asuntos relativos.

c) La Comisión de Finanzas, encargada de la administración de los recursos humanos, financieros y materiales.

d) La Comisión Jurídica, encargada de analizar los aspectos legales que inciden en la operación de la Central.

Se puede dividir al órgano en estudio en dos fases: una durante el período de construcción y otra en función de la duración de la Central de Abasto. De conformidad con el Reglamento Interior, las facultades y obligaciones del Comité Técnico son:

a) Administrar y operar la Central.

b) Designar al Director General en razón de la terna propuesta por el C. Jefe del Departamento del Distrito Federal; asimismo, le determina sus funciones y facultades generales y específicas.

c) Asignar las bodegas, almacenes y locales de la Central cuya formalización jurídica estará a cargo del Fiduciario.

d) Aprobar las adiciones y reformas que al efecto presente el Director General. Así como, aprobar el Reglamento Interior.

e) Fijar las cuotas generales y específicas que por servicios, accesos o cualquier otro motivo puedan establecerse y cuyo pago estará a cargo de los usuarios de la Central.

f) Dictar normas generales o específicas, respecto a la operación y funcionamiento de la Central.

g) Decidir la extinción anticipada del fideicomiso, previo consentimiento de los fideicomitentes y fideicomisarios.

h) Ordenar se proporcione a la Secretaría de Comercio y al Comité Local de Abasto del Distrito Federal la información que le sea requerida, a efecto de cumplir con lo dispuesto por el decreto que establece el Sistema Nacional para el Abasto.

i) Evitar la concentración, acaparamiento y especulación de bodegas, almacenes o locales de la Central.

La Central de Abasto del Distrito Federal no solamente se organiza con el Comité Técnico, sino que además su estructura administrativa actualmente, se organiza en diversas direcciones, estando a la cabeza la Dirección General de la Central de Abasto. Esta, de acuerdo con todas las reformas establecidas, tiene las siguientes facultades y obligaciones:

a) Poseer todos los derechos y acciones para el cumplimiento y ejecución del Fideicomiso, para lo cual, disfrutará de amplias facultades para pleitos, cobranzas y para actos de administración.

b) Representar al Comité Técnico del Fideicomiso con las facultades que el mismo le otorgue. Además, asistir a las sesiones del Comité, con carácter de voz pero sin voto, así como ejecutar los acuerdos de este organismo.

c) Promover y desarrollar programas de capacitación y de asistencia técnica para usuarios y prestadores de servicios de la Central, con el propósito de mejorar la comercialización de productos y el funcionamiento del lugar.

d) Supervisar la correcta prestación de los servicios de vigilancia, de limpieza y demás inherentes, para mejorar la comercialización de los productos. Además, vigilará el cumplimiento de los reglamentos, disposiciones legales y administrativas que norman la operación y funcionamiento de la Central.

e) Autorizar las adquisiciones de materiales.

f) Dirigir y supervisar el funcionamiento de las direcciones de área a su cargo.



g) Presentar informes financieros y de labores, presupuestos de ingresos y egresos y el proyecto de inversión al Comité Técnico. Igualmente, presentará a la Comisión Interna para la administración y distribución de fondos, los informes semestrales y anuales de actividades de la Central, ejecutando sus acuerdos.

El Reglamento Interior establece para el Director de la Central, la titularidad de Presidente Suplente del Comité Técnico de Administración y Distribución de Fondos, definiendo a este último, como un órgano de consulta y como un instrumento de apoyo para las autoridades competentes.

Así entonces, la Dirección General es la responsable de coordinar, dirigir y supervisar a las áreas de Administración y Finanzas, Jurídica, de Comercialización y de Operación de la Central, además de atender a la comunidad del lugar y trabajar en coordinación con el Gobierno de la Ciudad de México.

Dentro de la organización de la Central de Abasto se encuentra también, la Contraloría Interna, la cual, se define como un órgano independiente de la Dirección General, que tiene como tarea verificar el uso correcto de los recursos humanos, financieros y materiales, siendo sus facultades y obligaciones las siguientes:

- a) Elaborar y presentar al Titular de la entidad, el programa anual de control y auditoría.
- b) Dar a conocer a las áreas de la entidad, las normas y recomendaciones emitidas por las autoridades competentes.
- c) Vigilar que la liquidación de las obras se efectúe de acuerdo a los contratos respectivos.
- d) Realizar auditorías e investigaciones en la Central.
- e) Informar a la Secretaría de la Contraloría General de la Federación de las observaciones y recomendaciones relevantes.

Para la mejor organización de la Central de Abasto, se han creado diversas áreas de apoyo como son:

1) La Dirección Jurídica, la cual tiene las siguientes atribuciones:

a) Coordinar el estudio de propuestas para hacer más eficiente la integración jurídica de la Central.

b) Coordinar el asesoramiento y vigilancia en la designación y elección de los representantes ante el Comité Técnico.

c) Coordinar la elaboración de actos y documentos de carácter oficial que se refieran a la Central.

Por lo tanto, esta importante área se encarga de diversas actividades como son: las cesiones de derechos temporales y definitivos, los informes sobre gravámenes y registros, la conciliación de conflictos entre particulares, las constancias de derechos, entre otros trámites legales.

2) La Dirección de Administración y Finanzas, encargada entre otras actividades de:

a) Integrar los presupuestos autorizados para la Central.

b) Normar, evaluar e integrar sistemas administrativos y de procesos electrónicos. Asimismo, proporcionar el apoyo que requieran las áreas para el procesamiento electrónico de datos.

c) Elaborar e implementar los manuales de organización y procedimientos para la Central.

d) Estructurar y coordinar el sistema de informes financieros y presupuestales.

3) La Dirección de Operación, encargada de mantener en óptimas condiciones de operación las instalaciones del lugar, coordinando para ello, la vigilancia dentro de la Central, tanto para los participantes como para los consumidores, supervisado y controlando el servicio de mantenimiento, estableciendo programas de control

de plagas, estructurando un sistema integral de limpia y supervisando la correcta prestación de los demás servicios inherentes a la correcta operación del lugar.

4) La Dirección de apoyo a productores, la cual, es una de las áreas más interesantes dentro de la presente organización, debido a la tarea que ésta desempeña en la Central. Entre sus atribuciones se pueden destacar:

- a) Fomentar y apoyar la organización de productores en los procesos comerciales y la obtención de financiamiento ante la Banca y otras dependencias.
- b) Establecer vínculos de comunicación para el intercambio de información con las regiones abastecedoras al Distrito Federal.
- c) Otorgar capacitación y asistencia técnica a los usuarios.
- d) Coordinar la operación de la zona de subasta.
- e) Coordinar el programa de despensas familiares.

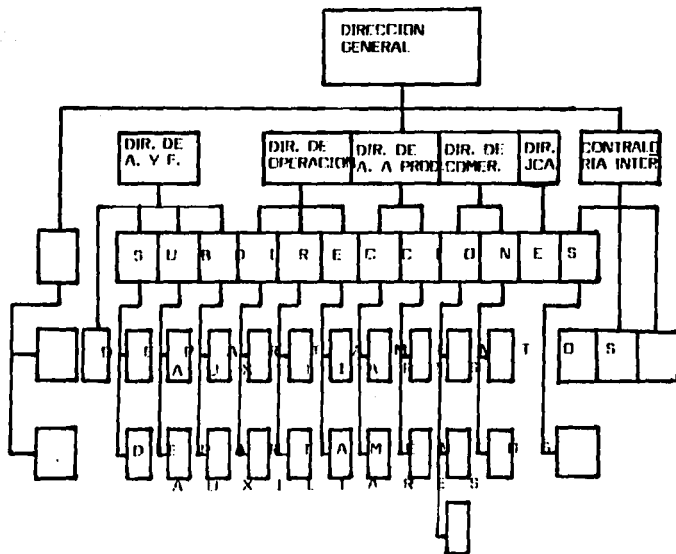
5) La Dirección de Comercialización. Esta, tiene la tarea de promover la venta de bodegas, de locales comerciales y del mercado de envases vacíos, así como de los terrenos y estacionamientos, participando en la formalización de la asignación de los mismos. Otras de sus atribuciones son:

- a) Designar los espacios para promociones y publicidad.
- b) Normar y coordinar la actividad comercial del mercado de flores y hortalizas.

En general, sus actividades se traducen en realizar los cambios de giro de negocios, el padrón de participantes, las altas y bajas, la ampliación de giros comerciales y el registro de carretilleros.

Las anteriores áreas de la Central se dividen además, en diversas subdirecciones y departamentos (Figura 2), cada uno con funciones afines sin caer en la duplicidad de actividades; por ejemplo, la dirección de administración y finanzas se estructura con la subdirección de recursos materiales, con el departamento de adquisiciones, el departamento de inventarios y servicios generales, entre otras unidades.

Figura 2.  
ORGANIGRAMA DE LA CENTRAL DE ABASTO.



Fuente: Departamento del Distrito Federal. Central de Abasto, México. Memoria de Gestión del periodo de Diciembre de 1982 a Noviembre de 1988. Pág. 133.

El Reglamento Interior también faculta a la institución fiduciaria a nombrar a su representante para las reuniones del Comité Técnico. Igualmente, enuncia como sus facultades y obligaciones las siguientes:

- a) Recibir y administrar los recursos del fideicomiso.
- b) Transmitir los derechos de aprovechamiento de bodegas o locales que corresponda a cada participante, con las limitaciones y modalidades establecidas.
- c) Obtener financiamiento para los fines del fideicomiso previo acuerdo del Comité.
- d) Contratar los servicios que por administración, vigilancia y mantenimiento de la Central determina el Comité Técnico.
- e) Informar semestralmente al Comité, sobre el estado financiero del fideicomiso.
- f) Instrumentar la entrega de locales a los participantes, en base a las instrucciones que reciba del Comité Técnico, mediante la expedición del Certificado fiduciario en los términos del contrato de fideicomiso.

Por último, el Reglamento Interior en diversos artículos (33 al 88) señala varias prohibiciones, con el fin de evitar la intermediación excesiva en los productos, el acaparamiento de éstos, la obstaculización de vías de acceso y la modificación de las instalaciones. Igualmente, se establecen obligaciones para los participantes como son: la limpieza de los locales, la exhibición de sus licencias sanitarias vigentes, la tenencia de extinguidores bien ubicados, de equipos para primeros auxilios, entre otros más. Pero no solamente señala obligaciones para los participantes, sino además, las establece para la administración, asegurando así, los servicios administrativos expeditos, la seguridad, el mantenimiento y la limpieza del lugar.

### 3. Atribuciones de la Central de Abasto.

Como se ha establecido en el tema anterior, cada una de las funciones y atribuciones de la Central, se desarrollan a través de diversas áreas internas, apg

gandose para su mejor observancia al marco jurídico de actuación de la entidad. Por lo cual, para entender mejor las citadas funciones y atribuciones, éstas se han dividido en cuatro rubros generales como son:

1) Conducción Política. En ella, se engloban las tareas de:

a) Aplicar los programas respectivos para la comercialización de productos, así como mantener la política de operación interna.

b) Impulsar diversos aspectos, tales como: la gestión de créditos para la comercialización, la asesoría técnica comercial, el desarrollo y el mantenimiento de la infraestructura de acopio y normalización, la regularización de las figuras asociativas, el desarrollo de la infraestructura vial y de transporte y la difusión de los servicios que brinda el lugar.

Para desarrollar mejor la presente tarea, se auxilia de otras instituciones y actúa en representación del Departamento del Distrito Federal y más específicamente, de la Coordinación General de Abasto y Distribución del Distrito Federal.

c) Celebrar convenios con otras entidades federativas para garantizar el mejor abasto al Distrito Federal.

2) Realización de Obras. Como la inauguración de la Central se llevó a cabo con la construcción inconclusa, durante su operación ha sido necesario ir terminando el proyecto arquitectónico; por eso, se han construido el nuevo mercado de flores y hortalizas, los diversos accesos de vialidad, las instalaciones de servicios sanitarios, entre otras áreas más.

3) Prestación de Servicios. Una de las tareas más importantes para la administración del lugar, es la de prestar los servicios de seguridad, mantenimiento, limpieza y los servicios administrativos. Así entonces, para brindar una mejor seguridad en el lugar, la administración ha reclutado a personal de la Policía auxiliar del Distrito Federal, coordinandose con la Secretaría General de Protección y Viali

dad, e instalando un juzgado calificador para vigilar el cumplimiento de las disposiciones de policía y buen gobierno. En el aspecto de limpieza y mantenimiento, se han realizado un sin número de servicios de pintura, herrería, carpintería y albañilería, entre otras actividades más. Por último, respecto de los servicios administrativos, la dirección del lugar se encarga de expedir las credenciales a los carretilleros, levantar infracciones a los vendedores ambulantes, regularizar los giros y servicios temporales, entre otras funciones más.

4) Producción y Suministro de Bienes. En este apartado, la Central de Abasto tiene la tarea de crear programas de apoyo a la economía de los sectores más empobrecidos. El programa denominado "despensa básica CEDAPAQ", es un ejemplo de esto, pues consiste en un paquete de determinados productos hortifrutícolas, con un precio económico; éste, va dirigido a centros de trabajo de dependencias públicas, empresas privadas, asociaciones civiles, unidades habitacionales y a todos aquellos consumidores que soliciten el servicio.

Las atribuciones de la Central de Abasto se concentran en diversas disposiciones legales, teniendo como ejemplo, el Instructivo de Operación para la Central de Abasto, en el cual, se establecen algunas obligaciones para la administración del lugar, como son: la asignación de bodegas y demás instalaciones a usuarios, el evitar la concentración, el acaparamiento y la especulación de las instalaciones, el controlar la vialidad dentro de la Central, el concesionar los diversos servicios que se presten en el lugar, así como procurar y promover los servicios inherentes del Gobierno de la Ciudad (teléfonos, agua, alcantarillado, entre otros); igualmente, debe determinar, controlar y regular la entrada y salida de productos, estableciendo para ello, horarios, tarifas y el registro de los productos. Otra disposición legal relativa a la Central de Abasto, es el decreto que la destina al servicio público de

maniobras de carga y descarga, conservación en frío y demás operaciones relativas a la compra-venta al mayoreo y medio mayoreo de las mercancías que en este se indiquen. En resumen, todas las diversas disposiciones contienen funciones y actividades desarrolladas por la Central y deben cumplimentarse conforme a derecho.

4. "Fideicomiso para la Construcción y Operación de la Central de Abasto del Distrito Federal."

Como anteriormente se ha citado, a la par del proyecto de construcción del lugar en estudio, se estableció el "Fideicomiso para la Construcción y Operación de la Central de Abasto del Distrito Federal", el cual, tiene como fundamento legal la escritura pública número 11 del 7 de Julio de 1981, otorgada ante la fé del notario público número 125 del Distrito Federal.

El contrato de fideicomiso número 20991, lo celebraron el Departamento del Distrito Federal, con la asistencia de su organismo desconcentrado Comisión de Desarrollo Urbano del Distrito Federal, como fideicomitente y fideicomisario, y el Banco Mexicano Sumex, como institución fiduciaria, previéndose en él, que los participantes que se adhirieran en lo sucesivo tendrían el mismo carácter (fideicomitentes y fideicomisarios), adquiriendo los derechos de uso y aprovechamiento por noventa y nueve años respecto de las instituciones.

El presente fideicomiso regula dos etapas fundamentales: la primera, enfocada a la construcción del lugar, y la segunda, dirigida a la administración y funcionamiento del mismo. Durante la primera etapa, se realizó la tarea de dar a conocer el proyecto arquitectónico, tanto en sus aspectos legal, administrativo y financiero, a los interesados, para que éstos pudieran adquirir una bodega o un local; una vez habiendo convenido las partes y de haberse reunido el número de participantes que establece la cláusula octava del convenio, se celebró el citado contrato; después se procedió a formar un Comité Técnico para vigilar la construcción, el cual, se



encargaría básicamente de la contratación de créditos, de la supervisión de la obra, de la estimación y avance de la misma, así como de expedir las ordenes de pago respectivas. Posteriormente, en la segunda etapa, una vez concluida la construcción del lugar (aunque cabe recordar, que la Central empezó a operar con las obras inconclusas), el Comité anteriormente designado, entregó a la institución fiduciaria la Central, para que éste determinará el funcionamiento de la misma, estableciéndose entonces el nuevo Comité Técnico, con la organización y las facultades actualmente conocidas; es también base legal del mismo, el artículo quinto del Instructivo de Operación para la Central de Abasto, que establece:

"La organización, administración y control de operación de la Central de Abasto del Distrito Federal, estará a cargo del organismo designado por el Departamento del Distrito Federal."

El Comité Técnico tiene entre sus obligaciones la de entregar a los participantes, su certificado fiduciario de aportación, una vez que hayan cubierto con la totalidad de su aportación, además de nombrar de entre sus miembros a los integrantes de las Comisiones o Subcomisiones pertinentes. Por último, al término del periodo señalado, esto es, noventa y nueve años, todos los participantes devolverán la construcción de la cual han gozado, devolviéndose el inmueble a la Institución fiduciaria, la cual liquidará el fideicomiso y reintegrará al Gobierno del Distrito Federal los terrenos y la construcción, teniendo los participantes el derecho preferente para intervenir en cualquier nuevo sistema que se establezca.

En el citado fideicomiso se fijaron además, los derechos y obligaciones de las partes y los recursos financieros, constituidos básicamente por las aportaciones de los participantes y por los que el propio fideicomiso obtenga.

Las partes del mencionado contrato tienen las siguientes obligaciones y derechos:

1) El Departamento del Distrito Federal y el organismo Comisión de Desarrollo Urbano:

a) Las referentes al derecho de propiedad del terreno y de apoyo tecnológico.

2) Los participantes:

a) Otorgar puntualmente sus cuotas de participación.

b) Designar a sus representantes ante el Comité Técnico encargado de la construcción y operación de la Central.

c) Respetar los reglamentos de operación.

d) Los referentes a la transmisión de derechos.

3) La Institución Fiduciaria:

a) Designar a su representante y al suplente de éste, en las reuniones del Comité Técnico, con voz pero sin derecho a voto.

b) Administrar correctamente los recursos del fideicomiso provenientes de las aportaciones de los participantes o por cualquier otro concepto.

c) Poseer todos los derechos y acciones que se requieran para el cumplimiento y ejecución del fideicomiso y por lo mismo disfrutará de las más amplias facultades para pleitos y cobranzas y para actos de administración.

En materia financiera, el "fideicomiso para la construcción y operación de la Central de Abasto obtuvo en 1982, con el aval del Departamento del Distrito Federal, dos créditos para la realización de la obra de la propia Central." (28) Estos créditos fueron cubiertos por el propio fideicomiso, a través de los pagos mensuales que recibía de los participantes (amortizaciones), como resultado de la asignación de locales y bodegas; en 1985, con la participación de otras dependencias gubernamentales se efectuó la reestructuración de la deuda, absorbiéndola el Gobierno Fe-

---

(28) Ibid., pág. 68.

deral, la Comisión Federal de Electricidad y el mismo fidelcomiso; con estas medidas, se aligeró la carga de la deuda y en el caso particular de la deuda correspondiente al fidelcomiso, se estableció la fecha de Enero de 1988, para que se cubriera la última amortización. Una vez negociada la deuda, la dirección del lugar, con las nuevas políticas de operación, dio seguimiento a los ingresos por concepto de mantenimiento y nuevas amortizaciones.

Cabe resaltar, que los recursos de la Central de Abasto son de tres tipos: los materiales (conformados por las instalaciones de la Central de Abasto), los humanos (constituidos por el personal técnico y administrativo), y los financieros (integrados por las aportaciones de los participantes y otros conceptos, como son las diversas cuotas y multas). La administración de los recursos financieros, al inicio de las operaciones de la Central, correspondía a la Institución Fiduciaria; los ingresos que captaba la Central, se transferían a la Institución bancaria para su registro y control y ésta, ministraba mensualmente una cantidad para soportar los gastos del lugar. En 1985 con la nueva organización administrativa, se fija como uno de los objetivos principales, el lograr la autosuficiencia financiera, asumiendo entonces la administración de la Central, actividades financieras y contables que desarrollaba la Fiduciaria. En 1993, el presupuesto de la entidad provenía:

- a) un 10% de la Fiduciaria.
- b) el 25% de las cuotas de mantenimiento.
- c) un 18% del Departamento del Distrito Federal.
- d) y el 47% del servicio a participantes y usuarios.

De todos estos recursos, son autogenerados el 72%, aplicándose el total del citado presupuesto, a el mantenimiento y conservación de instalaciones (48%), a la limpia, sanidad y ecología (32%) y al servicio de seguridad (20%). Todo esto, refleja un avance hacia la autosuficiencia en las operaciones financieras de la Central de

Abasto, pues la responsabilizarse la misma, de la cobranza directa de los diversos pagos, se establecieron nuevos procedimientos y políticas internas para operar más eficientemente el lugar. Actualmente, el presupuesto de egresos de la entidad, lo aprueba el Departamento del Distrito Federal, y es incluido "dentro de la clave presupuestal de la Coordinación General de Abasto y Distribución como coordinadora de sector, ya que la Central de Abasto no cuenta con clave presupuestal propia." (29)

#### 4.1. Naturaleza jurídica del Fideicomiso.

La naturaleza jurídica de la entidad en estudio, establecida por el Gobierno Federal, fué un fideicomiso, por lo cual es importante analizar brevemente esta figura jurídica.

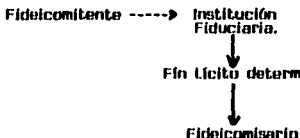
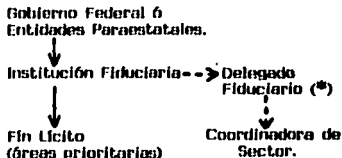
El artículo 346 de la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito, señala de alguna manera una definición del fideicomiso, cuando establece:

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

Tanto en la presente transcripción como en los artículos 347 a 359 de la citada ley, se establecen los elementos y las partes del fideicomiso, esto en la legislación mercantil, pero en la legislación administrativa, esta figura jurídica no es definida en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal ni en la Ley Federal de las Entidades Paraestatales, sino que en sus artículos 67 y en sus numerales 40 al 45 respectivamente, solamente se señalan las partes y el funcionamiento del fideicomiso. Por lo tanto, la estructura tanto del fideicomiso mercantil como la del fideicomiso público (como se denomina a los fideicomisos en la legislación administrativa), son similares, pues este último, parte de lo establecido en el primero.

---

(29) Ibid., pág. 67.

Fideicomiso mercantil.Fideicomiso público.

(\*) 6 meses siguientes al que se celebró el contrato de constitución, se someterán proyectos y estructura administrativa del fideicomiso.

Para poder definir al fideicomiso, es necesario recurrir también a la doctrina administrativa, pues los diversos autores de la materia, han establecido de una manera uniforme sus conceptualizaciones; por ejemplo, el jurista Villagordoa Lozano, señala al respecto: "el fideicomiso es un negocio de carácter fiduciario, por medio del cual el fideicomitente transmite la titularidad de ciertos bienes o derechos al fiduciario, quien está obligado a disponer de los bienes y a ejercer los derechos de acuerdo únicamente con las estipulaciones pactadas y en beneficio de un tercero que es el fideicomisario." (30)

Esta definición, engloba los elementos del fideicomiso, como son:

1) Las partes. Las partes que integran el contrato son tres:

a) El fideicomitente: persona que destina los bienes o derechos necesarios para el cumplimiento de sus fines, transmitiendo su titularidad al fiduciario. Pueden ser fideicomitentes las personas físicas, las morales, las autoridades administrativas y los judiciales.

(30) Vid. Doctrina General del fideicomiso, México, Editorial Asociación de Banqueros de México, 1976. Pág. 171.

b) El Fiduciario: persona que tiene la titularidad de los bienes o derechos fideicomitidos y se encarga de la realización de los fines del fideicomiso. En su mayoría son las instituciones bancarias los fiduciarios.

c) El Fideicomisario: persona que recibe los beneficios del fideicomiso.

2) La materia. Esto es, el conjunto de los bienes o derechos (condicionados a que estén dentro del comercio y los derechos se transmitan), que el fideicomitente transmite al fiduciario para la realización de los fines estipulados.

3) El fin. Entendido como "la actividad jurídica que realiza el fiduciario, por instrucciones del fideicomitente, a través del ejercicio obligatorio de los derechos que le transmite dicho fideicomitente." (31) Por lo tanto, es definido como el resultado perseguido con la constitución del fideicomiso. Se debe caracterizar por ser lícito, posible y determinable. El fideicomitente es quien determina cual es el fin, para el beneficio de un tercero y el fiduciario realiza los actos jurídicos concretos requeridos para el exacto cumplimiento del fideicomiso.

4) La forma. Entendida como las diversas manifestaciones externas con las que se puede expresar el fideicomiso. El fideicomiso puede ser constituido por acto entre vivos o por testamento. La única vía posible de creación es la contractual en los actos entre vivos. Así entonces, puede ser una escritura pública, un documento privado o un testamento. La escritura pública, por ejemplo, debe ser inscrita en el Registro Público de la Propiedad, de acuerdo con lo establecido por el artículo 352 de la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito.

5) El término. Este, es comprendido como el espacio de duración que tiene el fideicomiso. Entre las formas de extinguirlo, se encuentran: la realización del fin para el cual fué constituido, el convenio expreso entre el fideicomitente y el fideicomisario, entre otras formas más.

---

(31) Ibid., pág. 175.

Con la anterior definición y los elementos citados, puede entenderse mejor el "Fideicomiso para la Construcción y Operación de la Central de Abasto del Distrito Federal", pues éste se caracteriza por:

1) Las partes. a) fideicomitente: el Departamento del Distrito Federal y/o la Comisión de Desarrollo Urbano del Distrito Federal y los participantes de la Central; b) fiduciaria: el Banco Mexicano Somex; c) fideicomisario: el Departamento del Distrito Federal y/o la Comisión de Desarrollo Urbano del Distrito Federal y los participantes de la Central.

2) El fin, enfocado a modernizar la infraestructura comercial de productos hortifrutícolas y en general a cubrir el abasto en la Ciudad de México.

3) El término, convenido en un espacio temporal de noventa y nueve años, durante los cuales, las partes tendrán el derecho de uso y aprovechamiento de las instalaciones.

4) La materia. Consistente en la infraestructura que se construya en los terrenos cedidos y en los derechos de uso y aprovechamiento que de ella deriven.

5) La forma. Como se ha establecido en el presente capítulo, el fideicomiso quedó protocolizado por medio de la escritura pública número 11 del 7 de Julio de 1981, otorgada ante notario público.

Para finalizar, puede decirse de la naturaleza jurídica del fideicomiso, que es un negocio jurídico, pues más allá de ser un contrato, pues su existencia jurídica está condicionada a la celebración de éste, desempeña una función social, la cual a través de su operación protege los intereses de ciertas clases o grupos sociales carentes de protección legal, e impedidos para llevar adelante su desarrollo.

#### 4.2. Constitución del Fideicomiso Público.

El tema anterior, hace alusión a las clases de fideicomiso que existen en la actualidad, pues la enorme importancia adquirida por éste, justifica su clasificación en dos tipos: el fideicomiso privado y el fideicomiso público. Aunque la institución del fideicomiso surge dentro del campo del derecho privado, su incursión en materia pública ha tenido una seria justificación, pues "los fideicomisos en que el Ejecutivo Federal es fideicomitente tienen una variedad de aplicaciones casi ilimitada en todos los campos de la actividad económica y social: industria, comercio, agricultura, ganadería, forestación, turismo, exportación, pesca, educación, etc..., y en situaciones de emergencia o fuerza mayor. El fideicomiso en estos aspectos, es consecuencia natural de un creciente intervencionismo estatal." (32) Así pues, el fideicomiso no siempre se constituye por la expresa voluntad del fideicomitente, sino también por disposición expresa de la ley, dándose entonces el fideicomiso público.

El fideicomiso público se encuentra regulado en el artículo 40 de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales que a la letra dice:

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

Los Comités Técnicos y los directores generales de los fideicomisos públicos citados en primer término se ajustarán en cuanto a su integración, facultades y funcionamiento a las dispo

---

(32) Rodolfo Batiza. El fideicomiso. México, Editorial Porrúa, 1980. Pág. 160.



siciones que en el Capítulo V de esta ley se establecen para los órganos de gobierno y para los directores generales, en cuanto sea compatible a su naturaleza."

De acuerdo a lo establecido en el primer capítulo de la presente tesis, el fideicomiso público es una categoría administrativa constituida por el Gobierno Federal, ya sea por disposición de la ley o por mandato de otros ordenamientos administrativos; en el fideicomiso público, el fideicomitente destina un fondo patrimonial autónomo, que integra por bienes y derechos de su propiedad, a una Institución Fiduciaria, la cual, procederá a administrar o suministrar los recursos financieros a el beneficiario designado.

El objetivo principal del fideicomiso público, es la destinación de un patrimonio público autónomo, al financiamiento de proyectos, programas y actividades, beneficiando con esto, a la colectividad, a un conjunto de personas previamente determinadas o para apoyar acciones públicas de fomento económico. Sobre los propósitos del fideicomiso, el jurista Rodolfo Batiza establece un error técnico en la constitución de la figura estudiada, pues "al enunciar los propósitos para los cuales dichas autoridades pueden detentar bienes que, como fideicomitente, se les autoriza para afectar en fideicomiso, con la única posible salvedad del caso de la enajenación, todos los demás propósitos o sea, la guarda, conservación, administración, liquidación y el reparto, son jurídicamente insuficientes para permitir la constitución de un fideicomiso, si se tiene en cuenta que para ello es condición indispensable, por producir el fideicomiso una transmisión de bienes a favor del fiduciario, que el fideicomitente goce de facultad de disposición sobre la cosa." (33) Pero esto, es consecuencia de la intervención estatal que existe en el fideicomiso, haciéndolo

---

(33) Ibid., pág. 174.

entonces un acto obligatorio de autoridad, por provenir de leyes, decretos o acuerdos presidenciales, en donde la subordinación del fiduciario les podría dar un carácter unilateral.

Para constituir los fideicomisos públicos, primero surge el acto legislativo, con el cual, se formaliza el acto; después surge el contrato, como un instrumento entre el fideicomitente y el fiduciario, en donde además de establecerse las obligaciones y derechos de las partes, se señala para el fideicomisario, la manera de obtener disfrute de los beneficios. La convergencia de dos actos de diversa naturaleza jurídica, obligan a el fideicomiso mercantil a perderse frente a los actividades del Estado. Sin embargo, para la organización del fideicomiso, las bases establecidas por la ley mercantil son utilizadas, además de aplicarse las legislaciones propuestas por el Ejecutivo Federal, como lo es el decreto que norma la Constitución, Funcionamiento y Extinción de los fideicomisos establecidos por el Gobierno Federal; por ejemplo, en el artículo séptimo de éste se señala:

"En los fideicomisos públicos se da, en idénticas circunstancias, la integración de los miembros directivos y administradores al frente del fideicomiso, con la posibilidad de sustituir al delegado o delegados fiduciarios por un director o gerente."

El fideicomiso público depende de la dependencia Coordinadora de sector; éste, desempeña su función a través del delegado fiduciario, el cual tiene funciones claramente definidas.

De acuerdo a lo establecido por la ley administrativa correspondiente y por el acto constitutivo del fideicomiso, el Comité Técnico es el órgano de gobierno, en cargo de la administración y organización de la entidad paraestatal, para ello, cuenta con diversas atribuciones como son:

- a) Aprobar las políticas del presupuesto y del financiamiento.
- b) Establecer congruencias con los programas sectoriales y generales.

- c) Aprobar los estados financieros de la entidad.
- d) Autorizar la creación de Comités de apoyo.
- e) Analizar y aprobar los informes del Director General.

Para el mejor funcionamiento del fideicomiso público, la institución fiduciaria desempeña su cargo, con apego estricto a las resoluciones dictadas por los Comités Técnicos.

Por último, la característica antes expuestas, esto es, el órgano de administración y dirección con que cuenta el fideicomiso público, propicia la idea de la existencia de una persona moral, sin embargo, cabe aclarar que el fideicomiso carece de personalidad jurídica propia, pues es la Institución fiduciaria la persona moral que se ostenta como la responsable de los actos derivados del fideicomiso; ésta, cuenta con un representante dentro del Comité Técnico, además de tener la facultad de instruir al delegado fiduciario, cuando requiera de informes y controles especiales. En este caso, el delegado fiduciario debe:

- a) Someter a consideración de la Institución fiduciaria los actos, contratos y convenios en los que resulten derechos y obligaciones para el fideicomiso o para la Institución.
- b) Consultar con la Institución los asuntos que deban tratarse en las reuniones del Comité Técnico. Así como, informar de la ejecución de los acuerdos del Comité.
- c) Presentar la información contable que precise la situación financiera del fideicomiso, a la fiduciaria.

##### 5. Relación Departamento del Distrito Federal - Central de Abasto.

Para el mejor desempeño de las actividades designadas a la Central de Abasto, ésta ha establecido relaciones de coordinación interinstitucional con áreas del propio Departamento del Distrito Federal y con otras dependencias y entidades de

la Administración Pública Federal. Por ejemplo, la Dirección General de Servicios Urbanos dotó a la Central de los vehículos necesarios para realizar la transferencia de basura; igualmente, se han establecido relaciones con Ruta 100, COVITUR, con la Secretaría de Protección y Vialidad, con la policía auxiliar del Distrito Federal y con la Coordinación General Jurídica; estos dos últimos organismos, se encargan del servicio de vigilancia de los inmuebles e instalaciones de la Central y del estudio y formulación del decreto de creación del Comité Mixto de apoyo a la comercialización (Diario Oficial 20-II-87) respectivamente.

Otras dependencias de apoyo a la Central de Abasto, son la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos, la Secretaría de la Reforma Agraria, los organismos CONASUPO, BANRURAL y el IMER, además de los convenios que establece con los Gobiernos de los Estados.

Un ejemplo más de la coordinación interinstitucional, es la constitución del Comité Mixto de Comercialización, el cual se celebró "con la participación de los Secretarías de Pesca, de la Reforma Agraria, de Agricultura y Recursos Hidráulicos, de Comercio y Fomento Industrial, el Departamento del Distrito Federal y los sectores privado y social. Este Comité permitió coordinar acciones entre dependencias, fomentar y dar apoyo al productor, realizar programas de capacitación comercial y de concertación con los sectores privado y social y consultar la opinión pública para consolidar la operación de la Central de Abasto." (34)

En relación al Pacto de Solidaridad Económica, celebrado el 15 de Diciembre de 1987, la Dirección General de la Central promovió entre las organizaciones de comerciantes, la suscripción de un convenio de adhesión a dicho pacto; con éste, todos los firmantes se comprometieron a reducir los precios de los productos

---

(34) Departamento del Distrito Federal. Op. cit. pág. 20.

hortifrutícolas y de abarrotes, además de mantener permanentemente, un descuento del 15% en el precio de los productos.

Sin embargo, el enlace principal entre el Departamento del Distrito Federal y la Central de Abasto lo configura, la Coordinación General de Abasto y Distribución del Distrito Federal, la cual, además de ser el área coordinadora de sector, participa en las actividades desempeñadas por el lugar en estudio.

#### 5.1. Coordinación General de Abasto y Distribución.

La Coordinación General de Abasto y Distribución del Distrito Federal tiene sus antecedentes legales en el decreto por el que se constituye la Comisión Coordinadora de Abasto del Distrito Federal, la cual, se establece con el objeto de analizar la problemática del abasto en el Distrito Federal, determinando la misma, los programas necesarios para racionalizar y modernizar el sistema comercial al mayoreo y al detalle, apoyandose a los productores, transportistas, comerciantes y consumidores. La Comisión es presidida por el Jefe del Departamento del Distrito Federal, el cual tiene la facultad de delegar en otra persona su representación, así como la de determinar las normas para el funcionamiento de la Comisión; la Comisión se integra además, por representantes del sector Departamento, del sector de la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial, de la Secretaría de "Agricultura y Recursos Hidráulicos, de la Secretaría de Posca, del Banco Mexicano Somex, de representantes del sector social y del sector privado, en donde se encuentran los representantes de los usuarios de la Central de Abasto. Sus funciones no deben invadir las disposiciones contenidas en el decreto que establece el Sistema Nacional para el Abasto.

El artículo sexto del decreto en análisis, a la letra dice:

"Se crea la Coordinación de Abasto y Distribución del Distrito Federal, que tendrá como objeto instrumentar el programa de abasto que apruebe

la Comisión Coordinadora de Abasto del Distrito Federal, así como realizar todas las acciones que se deriven del mismo y todas aquellas otras que le indique el titular del Departamento del Distrito Federal, con los recursos que para esos efectos destine el propio Departamento del Distrito Federal."

Posteriormente, se dictó el acuerdo que confiere facultades y atribuciones a la Coordinación General de Abasto y Distribución del Distrito Federal, destacándose en su artículo Único las siguientes:

a) Planear, evaluar y aprobar los programas en materia de abasto y comercialización de productos básicos realizados por los órganos administrativos centrales y desconcentrados del Departamento del Distrito Federal, sin perjuicio de las atribuciones de la Comisión Coordinadora del Abasto del Distrito Federal.

b) Representar y coordinar al Departamento del Distrito Federal en materia de abasto y comercialización, ante las dependencias y entidades del Gobierno Federal, Gobiernos de los Estados y Municipios y entidades de los sectores social y privado.

c) Planear, evaluar, aprobar y supervisar los programas y funciones que realiza la Comisión de Desarrollo Urbano del Distrito Federal en relación con la Central de Abasto del Distrito Federal. Cabe recordar, que este último organismo técnico desconcentrado, fué el encargado del Departamento del Distrito Federal de realizar el contrato de fideicomiso para la Central de Abasto.

Pero no solamente sus atribuciones se encuentran en el citado acuerdo, sino también en el Reglamento Interior del Departamento del Distrito Federal (35), el cual, además de contener las atribuciones antes mencionadas, señala como atribuciones en relación a la Central de Abasto las siguientes:

a) Normar y supervisar la operación y funcionamiento de los mercados públicos, incluyendo la Central de Abasto del Distrito Federal, así como de otros sistemas.

---

(35) Vid. Supra, pág. 78.

b) Promover, fomentar y participar en la organización de mercados de origen, centros de acopio y centrales de abasto en apoyo del Sistema Nacional para el Abasto.

c) Representar al Departamento del Distrito Federal ante todo tipo de organizaciones de comerciantes de productos básicos, además de apoyar al Jefe del Departamento del Distrito Federal en la promoción, conducción, vigilancia y evaluación del desarrollo de las entidades paraestatales agrupadas en el subsector correspondiente, en congruencia con el Plan nacional de Desarrollo, el programa sectorial y los demás programas pertinentes.

d) Proponer al Jefe del Departamento las normas, políticas y medidas correspondientes de apoyo al desarrollo de las entidades paraestatales cuya coordinación le sea encomendada; igualmente, participará en la elaboración de los programas institucionales de las entidades paraestatales cuya coordinación le corresponda realizar, analizar, dictaminar sobre ellos y promover los ajustes que se requieran.

Como se ha señalado, los fideicomisos públicos se consideran entidades paraestatales, y como tales, se agrupan en sectores para su manejo; dentro del subsector manejado por la Coordinación General de Abasto se encuentran: los almacenes para los trabajadores del Departamento del Distrito Federal (órgano desconcentrado), Industrial de Abastos (organismo descentralizado) y la Central de Abasto (fideicomiso público). En lo referente a la Central de Abasto, la Coordinación General de Abasto ha coadyuvado en la elaboración, difusión y promoción de programas específicos de apoyo a productores, incidiendo en la comercialización directa de sus productos. También llevó a cabo la actualización de la reglamentación del comercio al mayoreo, destacando para ello, la creación y formalización del Comité Mixto de Comercialización y el levantamiento de los padrones existentes en subasta y pernocta; además realizó diversos programas de abasto y consumo

popular, con la finalidad de proteger el poder adquisitivo del consumidor. Pero sus actividades no se limitan a la operación de la Central, sino también se enfocan a la normatividad del lugar, como por ejemplo: la Coordinación General de Abasto y Distribución es quien expide o revoca las autorizaciones para que los participantes operen sus locales, entre otras actividades más.

Finalmente, cabe mencionar que los términos establecidos en el contrato de Fideicomiso para la Construcción y Operación de la Central de Abasto, son observados por el Departamento del Distrito Federal, la Coordinación General de Abasto y Distribución, el Director General y los participantes de la misma.

## 5.2. Director General de la Central de Abasto.

Antes de 1985, la administración de la Central de Abasto estaba encomendada a un Administrador General, pero los diversos problemas presentados, ocasionaron una reforma en la estructura administrativa del lugar, instaurandose la figura del Director General.

El Director General de la Central de Abasto es designado tanto en la forma y términos establecidos por el contrato de fideicomiso, como en lo dispuesto por el Jefe del Departamento del Distrito Federal; por lo tanto, el Titular de la Central de Abasto es designado y removido por el propio Jefe del Departamento.

Las facultades y obligaciones del Director General, de acuerdo a el artículo 59 de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales son las siguientes:

- a) Administrar y representar legalmente a la entidad paraestatal.
- b) Formular los programas institucionales de corto, mediano y largo plazo, así como los presupuestos de la entidad y presentarlos para su aprobación al Organismo de Gobierno.



c) Presentar periódicamente al Órgano de Gobierno el Informe de actividades de la entidad, así como el estado financiero, el presupuesto de ingresos y egresos del lugar.

d) Ejecutar los acuerdos que dicte el Órgano de Gobierno.

Como se puede observar, las atribuciones anteriormente expuestas, coinciden con las establecidas para el Director General de la Central de Abasto, estudiadas con antelación.

#### 6. Naturaleza jurídica de la Central de Abasto.

Establecer la verdadera naturaleza jurídica de la Central de Abasto del Distrito Federal es un tema complicado debido a las diferentes características preseñaladas por ésta; sin embargo, por todas las peculiaridades señaladas en temas anteriores, se puede establecer a la Central de Abasto como un organismo descentralizado. Las razones que fundamentan la naturaleza atribuida, son las siguientes:

1) Legales. Dentro del presente rubro, se puede hacer una comparación de lo establecido por la legislación administrativa y la forma revestida por la Central de Abasto, resaltando:

a) La definición de organismo descentralizado. En la legislación administrativa mexicana, se define a los organismos descentralizados como, entidades creadas por ley o decreto del Congreso de la Unión o por decreto del Ejecutivo Federal (aunque cabe resaltar, que no es la única vía, pues se pueden crear también por medio del derecho mercantil), y que además gozan de personalidad jurídica y patrimonio propio, adoptando estructuras legales variadas. Ahora bien, como se ha señalado, los orígenes de la Central de Abasto del Distrito Federal se encuentran en diversos decretos emitidos por el Ejecutivo Federal (36); la personalidad jurídica del lugar se

---

(36) Vid. Supra, Pág. 91.

manifiesta a través del Director General de la Central de Abasto, que disfruta de amplias facultades para pleitos, cobranzas y para actos de administración; el patrimonio de la Central, se genera en su mayoría de las aportaciones de los participantes y de los usuarios, proporcionando solamente un 28% del presupuesto, el Departamento del Distrito Federal y la institución fiduciaria, esto es, la Central genera, administra y encausa sus propios recursos.

b) El objeto de los organismos descentralizados. De conformidad con lo establecido por el artículo 14 de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales, el objeto de éstos, debe ser la realización de las áreas estratégicas o prioritarias, la prestación de un servicio público o social o la obtención o aplicación de recursos con fines de asistencia o seguridad social; la Central en estudio, cubre y desarrolla áreas estratégicas y prioritarias, que en el presente organismo se traducen en el desarrollo de la comercialización de productos básicos de una manera más accesible para productores y compradores.

c) La forma de administración de los organismos descentralizados. La ley administrativa correspondiente, señala que la administración de los organismos descentralizados esta a cargo de un Organismo de Gobierno y de un Director General; la administración de la Central de Abasto se encarga a un Comité Técnico, que es el Organismo de Gobierno; éste, designa al Director General en razón de la terna propuesta por el Jefe del Departamento del Distrito Federal, estableciéndole además, sus facultades y atribuciones. El Director General es quien representa al Comité Técnico.

2) Doctrinarias. Las diversas posturas de los juristas, han podido establecer un mejor entendimiento de las formas de organización administrativa, destacándose entonces:

a) Las características de los organismos descentralizados. De acuerdo con la doctrina establecida, las características de los organismos descentralizados no se pre-

sentan en su totalidad, debido muchas veces, a la gran variedad de regímenes jurídicos que les dan origen. Por lo tanto, aunque la Central de Abasto no encuadra en un 100% como organismo descentralizado, si la mayoría de sus características se relacionan con la figura de la descentralización administrativa.

b) La autonomía técnica y la autonomía orgánica. Tanto la autonomía técnica como la orgánica, se presentan de una manera relativa en la descentralización, pues con motivo del intervencionismo estatal, solamente se presenta en muchas ocasiones la primera. La autonomía técnica supone reglas diversas a las de la gestión central, en la Central de Abasto, ésta se manifiesta cuando el órgano de gobierno establece la forma de operación interna del lugar; en tanto, con la autonomía orgánica se goza del poder de decisión, con el cual las autoridades diferentes de las del Poder Central, pueden realizar actos jurídicos que conlleven a situaciones de derecho. La administración de la Central de Abasto, se encarga a dos figuras: el Comité Técnico, el cual es el Órgano de Gobierno que básicamente propone y establece las normas de trabajo interno, y al Director General, encargado de aplicar los acuerdos del Comité, gozando para tales efectos de amplias facultades para representar legalmente a la entidad; cabe resaltar, que la mayoría de las actividades del Director General, se encuentran dirigidas a mantener el orden dentro del lugar, por lo cual, la autoridad de él, no representa una delegación de facultades. Por otra parte, el órgano de gobierno de la Central de Abasto, como se ha mencionado, tiene la facultad de extinguir prematuramente el Fideicomiso, y quien preside el Comité Técnico es el Jefe del Departamento, esto es, una autoridad superior toma esa decisión, pues en la práctica ningún organismo descentralizado se separa de la tutela central.

En conclusión, estas y otras peculiaridades más, conducen a establecer a la Central de Abasto del Distrito Federal en la presente tesis, como un organismo descentralizado, pues reúne en su mayoría características de esa forma administrativa.

**CONCLUSIONES.**

## CONCLUSIONES.

El estudio de cada uno de los temas desarrollados por la presente tesis, conducen a establecer las siguientes conclusiones:

1) El Poder Ejecutivo Federal en México, tiene un amplio campo de actuación en la vida social, económica y política de la Nación, como consecuencia de las atribuciones y facultades conferidas a él en la Constitución Mexicana. Así entonces, el Titular del Poder Ejecutivo Federal presenta una triple titularidad: la de Jefe de la Administración Pública Federal, la de Jefe del Gobierno y la de Jefe de Estado.

2) Entre las actividades más importantes del Ejecutivo Federal, se encuentra la tarea administrativa, la cual, se organiza a través de la Administración Pública Federal; ésta, para su desenvolvimiento, se divide en dos sectores: el centralizado y el paraestatal, unificándose ambos, por medio del Jefe del Ejecutivo. Con la Centralización Administrativa, el Poder Ejecutivo puede, a través de las formas que reviste, como son: la delegación de facultades y la desconcentración administrativa, acercarse a la población haciendo más expedita la tramitación de asuntos administrativos y así cubrir las necesidades sociales lo más opegado a derecho.

3) En tanto, el sector paraestatal se conforma de una gran diversidad de empresas que agilizan la economía nacional; esa diversidad ha complicado de alguna manera el aparato gubernamental por las razones siguientes:

a) En teoría, todos los tipos de empresas paraestatales tienen características que los distinguen unos de otros, sin embargo en la práctica esas peculiaridades suelen desaparecer, pues éstas se entrelazan y provocan una confusión en las formas de organización administrativa.

b) De igual forma, las denominaciones empleadas para cada forma jurídica, han

fomentado un mal planteamiento del sector paraestatal, pues muchas veces, no coincide el significado de las formas, con el practicismo que las mismas desarrollan.

4) La sectorización establecida en México, como una forma de organización, principalmente para el sector paraestatal, se ha empleado para reunir a organismos caracterizados por su similitud de acciones, intentando con esto, poder administrar a todas las empresas públicas.

5) El Distrito Federal, se ha diferenciado de los treinta y un estados integrantes de la Federación, por ser una entidad sui generis, caracterizada por ser la sede de los Poderes Federales, por contar con una organización especial y por ser gobernada por el Presidente de la República, de acuerdo con lo establecido por el artículo 73, fracción VI, base primera de la Constitución Federal, realizando dicha función, a través del Jefe del Departamento del Distrito Federal.

6) La participación de la población en la entidad, es casi nula, debido a que los Poderes Federales son los Poderes Locales de la circunscripción, como resultado de la importancia revestida por ésta. La escasa participación ciudadana, se manifiesta cuando los habitantes del Distrito Federal eligen a la Asamblea de Representantes, la cual se caracteriza por ser un órgano cuasilegislativo, pues no participa en decisiones considerables de la entidad, las cuales solamente le competen al Congreso General.

7) Uno de los grupos sociales con más participación dentro de la sociedad mexicana, es el grupo de los comerciantes; la actividad comercial cuenta con un historial muy arraigado en la población, pues el establecimiento de los denominados "mercados" ha proliferado rápidamente. El crecimiento de éstos y de la población, han provocado con el tiempo, una fuerte desorganización en la vida comercial, presentándose entonces diversos problemas como: la intermediación y el acaparamiento, entre otros más, siendo los sectores empobrecidos los más afectados.

8) El Departamento del Distrito Federal ha tratado de solucionar los citados problemas, creando centros de abasto, en donde las relaciones de comercialización sean más directas entre productores y consumidores, beneficiando a ambas partes. Así, la Central de Abasto del Distrito Federal, es el centro más grande de distribución y venta de productos hortifrutícolas, que tiene entre sus objetivos, descongestionar el mercado de "La Merced", ubicado en una zona muy conflictiva, el centro de la Ciudad; pero la gran demanda de productos básicos, como consecuencia de la sobrepoblación en la Ciudad, no ha permitido el cumplimiento de ese objetivo, siendo todavía el citado mercado uno de los más concurridos.

9) La naturaleza jurídica de la Central de Abasto del Distrito Federal establecida por el Departamento del Distrito Federal es un fideicomiso. El origen mercantil del fideicomiso, enfoca a la Central de Abasto hacia el campo del derecho privado, pero cabe recordar que el objetivo de ésta, es cubrir una necesidad social, por lo cual se ve también inmersa en el ámbito del derecho público. Esto es, el tipo de fideicomiso empleado por la Administración Pública, tiene como base el derecho privado, pero éste se aplica con fines públicos, de acuerdo por lo tanto, con el derecho de la materia.

10) La citada complementación de ambos derechos, se manifiesta también cuando se aplican las políticas de operación en la Central, en donde suele existir una tendencia hacia las políticas administrativas, debido a la necesidad social que la Central cubre, pero lo anterior no quiere decir que se excluya a las políticas mercantiles, las cuales se aplican cuando la materia lo requiere.

11) Ahora bien, desde el punto de vista de la administración de la Central de Abasto del Distrito Federal, la naturaleza jurídica se entiende como un organismo descentralizado, pues muchos de los organismos creados por el Gobierno Federal, suelen tener la presente naturaleza, pero no encontrando al Ejecutivo Federal

nuevas formas jurídicas, emplea las ya establecidas en el campo del derecho privado, y aún usándolas, no las perfecciona en el campo del derecho público. Entre las razones que sustentan la naturaleza jurídica establecida, se encuentra la relativa a la administración de los recursos financieros de la Central de Abasto, pues cabe recordar, que éstos en su mayoría se autogeneran y se recausan en la misma, recibiendo solamente del Departamento del Distrito Federal, una tercera parte del total producido por ésta; la parcial autonomía financiera otorgada por el Gobierno a la Central, es producto de la necesidad de ésta, por desahogar la carga presupuestal que representa la compleja Administración Pública. Otra razón que fundamenta lo establecido en el presente apartado, se enfoca a la autoridad del Director General de la Central de Abasto, el cual solamente es una autoridad interna, que vigila el mantenimiento del orden dentro del lugar.

Por último, cabe señalar que no obstante a lo señalado por la presente tesis, la administración de 1968 a 1974, encabezada por el Licenciado Carlos Salinas de Gortari, Presidente de la República, a proveído serias reformas a el Estado Mexicano como son: a) el desahogo de algunas facultades del Presidente hacia otros órganos; b) la limitación de facultades; c) cambios estructurales en el Distrito Federal, con futuras elecciones para elegir al Regente de la Ciudad en 1977; d) facultades propias para el Jefe del Departamento del Distrito Federal; e) la modificación en las facultades de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, contando con atribuciones para discutir y aprobar la Ley de Ingresos y Egresos del Departamento del Distrito Federal, la Ley Orgánica del Gobierno capitalino, la Ley Orgánica y Reglamento Interior de la misma Asamblea y la de los Tribunales de la entidad, entre otras más.



## BIBLIOGRAFIA.

### DOCTRINA.

- ACOSTA ROMERO, Miguel. Diccionario Jurídico Mexicano. Fideicomiso Público. México, Universidad Nacional Autónoma de México, 1983, 347 p.
- AGUIRRE VIZZUETT, Javier. Distrito Federal: Organización jurídica y política. México, Miguel Ángel Porrúa Editor, 1989 (c1989), 217 p.
- BATIZA, Rodolfo. Principios básicos del fideicomiso y de la administración fiduciaria. México, 120 p.
- CHANES NIETO, José. La Administración Pública Federal. 2ª edición, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 1976 (c1976).
- CHUAYFFET CHEMOR, Emilio. Introducción al derecho mexicano. Derecho administrativo. México, Universidad Nacional Autónoma de México, 1981 (c1981), 71 p.
- FRAGA, Gabino. Derecho Administrativo. 27ª edición. México, Editorial Porrúa, S.A., 1988, 506 p.
- GONZALEZ CASANOVA, Pablo. Distrito Federal: Gobierno y Sociedad Civil. México, Editorial el Caballito, 1987, 297 p.
- GONZALEZ SALAZAR, Gloria. El Distrito Federal: algunos problemas y su planeación. México, Universidad Nacional Autónoma de México, 1983 (c1983), 230 p.
- KRIEGER, Emilio. Manual del Fideicomiso Mexicano. México, Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos, S.A., 1976 (c1976), 159 p.
- MORENO RODRIGUEZ, Rodrigo. La Administración Pública Federal en México. México, Universidad Nacional Autónoma de México, 1980 (c1980), 253 p.
- MUÑOZ AMATO, Pedro. Introducción a la Administración Pública. Teoría General, planificación, presupuestos. Tomo I. México, Fondo de Cultura Económica, 1954 (c1954).
- PEREZ DE LEÓN, Enrique. Notas de Derecho Constitucional y Administrativo. 9ª edición, México, Editorial Porrúa, 1989 (c1989).
- PICHARDO PAGAIZA, Ignacio. Introducción a la Administración Pública en México. Bases y Estructura. Tomo I. México, Instituto Nacional de la Administración Pública-CONACYT, 1988 (c1988).
- \_\_\_\_\_. Introducción a la Administración Pública en México. Funciones y Especialidades. Tomo II. México, Instituto Nacional de la Administración Pública-CONACYT, 1988 (c1988).
- PINA VARA, Rafael de. Diccionario de los Organos de la Administración Pública Federal. México, Editorial Porrúa S.A., 1983 (c1983), 699 p.
- RUIZ MASSIEU, José Francisco. Los efectos jurídicos de los planes gubernamentales, un tema administrativo. México, Futura Editores, 1980, 58 p.
- SERRA ROJAS, Andrés. Derecho Administrativo. Tomo I. 14ª edición. México, Editorial Porrúa S.A., 1988 (c1988), 853 p.
- VILLAGORDA LOZAND, José Manuel. Doctrina General del Fideicomiso. México, Edición de Asociación de Banqueros de México, 1976 (c1976), 285 p.

Obra Jurídica Mexicana. La naturaleza jurídica del Departamento del Distrito Federal. 2ª edición. México, Procuraduría General de la República, 1987 (c:1986).

#### LEGISLACION.

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. 8ª edición. México, Editorial Trillas, 1991, 169 p.
- Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. México, Editorial PAC, S.A. de C.V., 1991, 166 p.
- Ley Federal de las Entidades Paraestatales. México, Editorial PAC, S.A. de C.V., 1991, 166 p.
- Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal. 13ª edición. México, Editorial Porrúa S.A., 1992 (c:1992).
- Reglamento Interior del Departamento del Distrito Federal. 13ª edición. México, Editorial Porrúa S.A., 1992 (c:1992).
- Reglamento Interior de la Central de Abasto. Publicación interna.
- Instructivo de Operación para la Central de Abasto del Distrito Federal. 13ª edición. México, Editorial Porrúa, 1992 (c:1992).

#### BIBLIOGRAFIA.

- CORTEZ ESCAMILLA, J. Jesús, et. al. Evaluación de la eficiencia del servicio que presta la Central de Abasto del Distrito Federal a usuarios en general. Tesis de Contabilidad y Administración, Facultad de Contaduría y Administración. Universidad Nacional Autónoma de México. México, 1984, 177 p.
- GARCIA SALAS, Pilar Edith. Justificación y Administración de la Central de Abasto del Distrito Federal. Seminario de Investigación Administrativa, Facultad de Contaduría y Administración. Universidad Nacional Autónoma de México. México, 1987, 99 p.
- GUTIERREZ, Antonio. "Graves extorsiones a camioneros en la CEDA. La Estructura de abasto, obsoleta." Noticias. (México, D.F., 13 de marzo de 1994) p. 1 y 14.
- DEPARTAMENTO DEL DISTRITO FEDERAL. Central de Abasto. Memoria de Gestión del periodo Diciembre de 1982 a Noviembre de 1988. México.
- DEPARTAMENTO DEL DISTRITO FEDERAL. Coordinación General de Abasto y Distribución. Memoria de Gestión del periodo Diciembre de 1982 a Noviembre de 1988. México.
- MATA NAVARRETE, José Antonio. Diagnóstico Administrativo de la Central de Abasto del Distrito Federal. Seminario de Investigación Administrativa, Facultad de Contaduría y Administración. Universidad Nacional Autónoma de México. México, 1985.
- RALLY POULDEVIDA, Antonio. Diccionario Porrúa de la Lengua Española. 20ª edición. México, Editorial Porrúa S.A., 1981 (c:1981), 849 p.