



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS PROFESIONALES
DERECHO



ENEP ACATLAN
DEPTO. DE CERTIFICACION

LA DESCONCENTRACION ADMINISTRATIVA
EN EL DISTRITO FEDERAL

HEMEROTECA Y DOCUMENTACION



T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE
LICENCIADO EN DERECHO

P R E S E N T A :

ARTURO ENRIQUE BASURTO ALBARRAN

M-0030680

ACATLAN, EDO. DE MEXICO

1983



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

Al Licenciado Emir Sánchez Zurita por
su inapreciable cooperación.

A Doña Elvira Albarrán Viuda de Basurto
A Doña Lourdes G. Basurto Albarrán, y
A Doña Teresa Isabel Basurto Albarrán,
por todo lo bello que la vida ofrece.

A todos los compañeros y compañeras que
de una forma u otra hicieron posible_
la realización de este trabajo. Por _
el tiempo dedicado y el cariño.

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

La humanidad ha conocido de múltiples y diferentes sistemas de gobierno, todos ellos, sin duda, encaminados a conseguir un bienestar social y económico de la comunidad en que se han establecido.

Sin embargo, no podemos señalar uno entre todos que haya cumplido con sus objetivos de una forma total y completa. Esto se debe a las faltas lógicas que existen en toda empresa humana, debidas a la variedad de caracteres que intervienen en la constitución de un gobierno, lo que a su vez garantiza la existencia de una variedad de intereses creados y que se van creando.

Otra de las causas que pensamos influyen en el deficiente funcionamiento de los sistemas de gobierno que conocemos, es la población; nos referimos al volumen demográfico existente en la mayoría de los países en la actualidad. Esto significa la existencia necesaria de un engranaje de gobierno cada vez mayor y complicado en la medida que la población a gobernar crezca, porque son necesarios más órganos de gobierno que se repartan el trabajo y que se localicen en más núcleos de población.

Por otro lado, la comunidad necesita tener un contacto más cercano con sus autoridades, gobernantes, etc., cualquiera que sea la forma en que se les quiera

II

llamar, porque considera que al acudir ante el órgano con más jerarquía, y que tiene a su alcance los medios necesarios para solucionar problemas, al plantearle estos, tendrán una más rápida solución.

Esto último es punto menos que imposible, debido también al gran número de gentes que forman y viven en una nación o estado.

Para el gobierno resulta harto difícil cumplir con todas las exigencias de alimentación, educación, vigilancia, trabajo, obras de infraestructura, etc., que necesita la comunidad para vivir; el gobierno, sea cual sea, conoce de esos problemas, y como una forma de solucionar los mismos, se han establecido y desarrollado diversos tipos de administración, que tienden como primer punto a dar una más rápida solución a los problemas de la comunidad.

Y también por otro lado, se trata de garantizar una mejor atención a los mismos, creando figuras en ese campo, que tengan un mayor contacto con la ciudadanía, dándoles jurisdicción en un territorio determinado o en un sector de la vida económica política o social de tal forma que se conozca más a fondo la problemática de los mismos sectores o territorios.

Lo anterior nos hace pensar en un mayor acercamiento de la población con los entes de gobierno y una mayor intervención en la solución de sus problemas.

Es pues precisamente para lograr esa mejor atención, que el gobierno se organiza de diferentes formas dentro de un mismo sistema, de tal manera que encontramos sistemas de gobierno que cuentan con formas administrativas como la DESCENTRALIZACION, la CENTRALIZACION, la DESCONCENTRACION y la EMPRESA PUBLICA o de PARTICIPACION ESTATAL.

En el caso concreto de nuestro país, se contemplan estas cuatro formas de organización administrativa, que poseemos, tendientes todas ellas a lograr una dinámica mayor en la solución de los problemas económicos políticos y sociales que nos afectan.

Como ejemplos claros de cada una de estas formas de administración, podemos señalar, entre los centralizados a las Secretarías de estado y Departamentos administrativos (del Distrito Federal y de Pesca) . Entre los descentralizados (que a su vez se dividen por región y por servicio) podemos señalar a la Compañía de Luz y Fuerza del Centro y Asociadas, Sidermex, a la Universidad Nacional Autónoma de México.

Entre las desconcentradas, podemos mencionar a las Delegaciones Políticas en el Distrito Federal.

Para la adopción de cada una de estas formas de administración, intervienen factores que van desde la simple puesta en práctica de una idea para observar los resultados, hasta la necesidad urgente de dar

solución a problemas que requieran soluciones urgentes.

En México (su historia nos lo demuestra) siempre ha estado el campo abierto para llevar a cabo experimentos en todas las materias, y en el aspecto gubernamental hemos conocido de virreinos, dictadura, triunvirato, monarquía, federalismo, centralismo, así como de provincias, reinos, intendencias, departamentos, estados, territorios, y Distrito Federal.

Y se han adoptado todas estas formas de gobierno y de división territorial, algunas veces impuestas y otras como producto de la voluntad nacional, como intentos de lograr una mejor administración, entendiéndose ésta como gobierno.

Sin embargo, la creciente población, aumenta los problemas, pues las necesidades se multiplican a un ritmo mayor que el que tiene el aumento de población y el contacto que en tiempos perdidos ya, tenía el gobernante con el pueblo ha desaparecido, y se ha hecho pues necesaria la implantación de sistemas que permitan un mayor acercamiento, así como la necesidad de reducir por parte del gobernante, el número de funcionarios a los cuales hay que dar audiencia, lo cual agiliza el despacho, para que de esta forma se le presenten los problemas de una forma más global y no tan individualizada (como sería el caso de que atendiera a cada ciudadano) para darles una solución más rápida y que a la vez aporte los mayores beneficios al mayor número de

gente posible.

Esto implica la toma de decisiones, todas trascendentales para la vida del país, y por lo tanto, es pues necesario repartir el trabajo para hacerlo más fácil.

Y para hacer una mejor repartición del mismo, se aplican las diferentes formas de administración que ya mencionamos. A este respecto, en el Distrito Federal ciudad con los mayores problemas de concentración poblacional, de transporte, de servicios públicos, de educación, alimentación, trabajo, etc., de todo el país, se ha adoptado por las autoridades correspondientes la forma administrativa de la DESCONCENTRACION.

Esto a nuestro juicio, ha servido para resolver de una forma más particularizada los problemas que padecen los habitantes del Distrito Federal en sus respectivas áreas, ya que consideramos que no deben ser las mismas soluciones, por ejemplo, al problema de el transporte en una zona industrial, como lo es la zona norponiente de la ciudad a los que requiere una zona residencial como lo es la parte sur de la misma.

Y también por lo tanto el presupuesto que se destine a cada una de ellas deberá variar obviamente dependiendo de las necesidades de cada una y el nivel de una y el nivel de población a que vayan destinados.

La figura más importante en la vida pública del Distrito Federal, es sin duda el Jefe del Departamento, y decimos esto, no por desconocer las disposiciones constitucionales al respecto, sino porque es el encargado directo de la Administración del mismo, y es él quien consideramos, es el responsable directo de vigilar que las formas y sistemas adoptados para el gobierno del Distrito Federal, funcionen lo más correctamente posible y apegados a las disposiciones de las leyes respectivas.

En el presente trabajo se hace un estudio acerca del gobierno de la ciudad de México desde que era la más importante del llamado "Imperio Azteca", hasta nuestros días, refiriéndonos naturalmente a las distintas figuras públicas que han ocupado el gobierno de la misma, y para entender mejor la forma administrativa aplicada actualmente en el Distrito Federal se hace un esbozo acerca de las diferentes formas de administración que se conocen y aplican en el sistema de gobierno mexicano.

Se ha tratado de evitar comparaciones entre los "usos y costumbres" del gobierno mexicano con el de otros países, por considerar que la situación, por más parecida que pudiera tenerse, siempre cuenta con un punto de ruptura, llámese este geográfico, cultural, social, económico, político, etnológico, etc.

Por las anteriores razones, debe comprenderse

el porqué, un sistema administrativo funciona con mejores resultados en un país que en otro aunque sus sistemas de gobierno sean similares, porque en este caso no se puede hablar de igualdad, y por lo tanto, eso también haría difícil entender el funcionamiento de un equis sistema que no cuenta con todos los elementos y cualidades del otro.

CAPITULO PRIMERO

ANTECEDENTES HISTORICO-LEGISLATIVOS DEL DISTRITO FEDERAL

I.- EPOCA PREHISPANICA.

Si bien los antecedentes legislativos acerca del Distrito Federal durante la época colonial los podemos encontrar en las diferentes disposiciones que a partir de la conquista se dictaron para el caso, encontrarlos en la época prehispánica, resultaría un tanto difícil, en virtud de que la organización que tenían los Aztecas se convertía en general para todos sus dominios, es decir, tanto la ciudad capital del Imperio (México-Tenochtitlan), como los demás pueblos vasallos acataban en materia de tributación y sumisión, al que llamaríamos "Régimen Central", las mismas disposiciones.

Si bien una de las características del pueblo azteca fué la de respetar la forma de gobierno interno que cada pueblo conquistado tenía, las normas de tributación eran las mismas para todos.

En cuanto al gobierno de la ciudad, de la que al igual que Texcoco y Tlacopan, Gonzalo Aguirre Beltrán dice "...no eran las ciudades capitales de tres reinos sino sencillamente, el asiento de tres tri

bus..." (1), haremos el estudio del mismo de acuerdo ___
con los datos que se nos proporcionan.

Como forma más simple de organización "tribal" en un territorio, encontramos al "CALPULLI", que era el sitio ocupado por un grupo de familias unidas por lazos de consanguinidad, y cada calpulli tenía un gobierno ___ particular. Este gobierno tenía una autoridad suprema , que era el CONSEJO, formado por los ancianos, y era el ___ que elegía a los demás funcionarios del calpulli; de es- tos cargos el más importante era el de "TEACHCAUH", en- cargado de la administración del calpulli, en materia ___ de trabajo, producción, justicia y era además el repre- sentante del calpulli en el gobierno de la tribu.

Junto con este funcionario se encontraba el ___ "TECUHTLI", que ejercía las funciones de jefe militar ; había otros funcionarios, sin embargo solo hemos desta- cado a esos tres, porque al paso del tiempo se llegó a ___ confundir en una persona dos de estos cargos, lo cual , trajo como consecuencia la acumulación de poder en una ___ sola persona, y el motivo por el cual se le llegó a con- siderar como una divinidad. Ahora bien, la unión de cal- pullis formaba la "TRIBU", y el tecuhtli de cada calpu- lli y parientes mayores de los mismos, formaban el con- sejo tribal, que a su vez nombraba al "TLATOANI", que ___ podemos considerar como el Gobernador de la tribu, y ___

(1) Aguirre Beltrán Gonzalo, Formas de gobierno indíge- na, pp. 20 Editorial CulMex 1953.

volvemos a encontrar también la figura del jefe militar y es aquí donde se da la confusión, ya que al emprender la tribu con mayor frecuencia tareas bélicas, este jefe militar cobró una mayor importancia e invadió funciones propias del "gobernador", creándose una figura pública_ divinizada que los españoles confundieron identificándola con el monarca europeo de entonces; sin embargo, podemos observar que la forma de gobierno en el pueblo azteca era en esencia lo que hoy conocemos por una Democracia.

Aunque si bien es cierto que la organización_ consanguínea tenía mayor vigor, es pues fácil aseverar, que el gobierno de la ciudad se llevaba al cabo de la forma antes señalada, aunque podría confundirse a la figura del "emperador azteca" con la forma clásica de emperador, ya ha quedado señalado que sólo era el jefe militar de la tribu.

Por otra parte es interesante el hecho de que esas instituciones precoloniales tengan semejanza con algunas formas de participación ciudadana en la actualidad, en el gobierno de la Ciudad de México, nos referimos a los Comités de manzana, juntas vecinales, consejo consultivo de la ciudad de México, aunque si bien, el lazo primario de origen de estas instituciones, que era la consanguinidad, se ha perdido, se conserva el interés común por el barrio y su mejoramiento.

2.- EPOCA COLONIAL. Al término de la conquista, y des

pués de haber mandado limpiar la ciudad de escombros y cadáveres, Cortés procedió a organizar el gobierno de la ciudad. A la nueva capital se le dió el nombre de la Nueva España y se nombraron alcaldes y regidores para el gobierno de la misma, reservándose Cortés los cargos de Capitán General y Justicia Mayor, se trató de integrar, un poco el nuevo orden, dándoles a algunos indios principales, cargos para el gobierno de los indígenas (1). "La sociedad indígena coexistía con la española, conservando sus costumbres, leyes y lenguas propias, y aún sus propias autoridades", (2).

Hay que señalar respecto de este período, que los españoles trataron de ajustar sus patrones de gobierno a la realidad indígena, como lo podemos observar en la implantación del Municipio, en tierras de América pero al indígena, sin embargo, "no se le permitió el acceso a los puestos directivos de la colonia; pero se le concedió un gobierno local semiautónomo, modelado con forme a una institución occidental: El Ayuntamiento." (3).

(1) Basurto Miranda Angel, La evolución de México, pp. 207, Editorial Herrero, 1969.

(2) Ib. pp. 227.

(3) Aguirre Beltrán Gonzalo, Formas de Gobierno Indígena, pp. 29, Editorial CulMex, 1953.

En 1538, mediante una cédula de la Audiencia de México, se dispuso que en los pueblos de indios se eligieran gobernadores, el gobernador era una especie de corregidor o alcalde mayor indígena que tenía jurisdicción sobre el pueblo y sus barrios sujetos. Pues bien, en la Ciudad de México, y siguiendo el modelo español, se formó un Ayuntamiento, por el cual fueron nombrados alcalde mayor y regidores, si bien en un principio los puestos de mayor jerarquía fueron reservados para los conquistadores, esto cambió al nombrarse desde la metrópoli la Real Audiencia y al Virrey, quienes confirmaban en sus cargos a los funcionarios menores.

El virrey era el legítimo representante del monarca y tenía el doble carácter de gobernador y capitán general. El 13 de diciembre de 1527, el rey de España acordó la creación de la Real Audiencia, órgano superior de gobierno y justicia, con asiento en la capital de la Nueva España, integrada por cuatro oidores y un Presidente.

El gobierno directo de la ciudad de México, estaba a cargo del virrey, es decir, lo que hoy conocemos por el poder ejecutivo; en cuanto al aspecto legislativo, se dictaban ordenamientos tanto desde España, como aquí mismo por la Real Audiencia, y en cuanto a lo que llamaríamos el poder judicial, este variaba según se tratase de españoles o de indígenas, en cuanto a estos últimos "En la ciudad de México existía un tribunal especial, llamado el Juzgado de Indios, ante el cual a-

cuñan los indígenas para el arreglo de sus asuntos, va
lidos de intérpretes..." (1).

Durante el siglo XVIII, hubo una reforma en las
audiencias, y se introdujeron las Intendencias, y se
crearon los Intendentes de Provincia, y sus facultades abarcaban la política, la administración, las judiciales, financieras y militares, y fueron los jefes de toda la administración pública; estas reformas no anularon la autoridad de los virreyes, gobernadores corregidores y alcaldes mayores, así como las facultades de los
ayuntamiento en materia de gobierno y administración, de tal forma que la autoridad del virrey sobre la ciudad de México, quedó confundida en alguna medida con las funciones del Intendente. No obstante la figura del virrey permaneció hasta el fin de la época colonial.

3.- EPOCA INDEPENDIENTE. Constituciones de 1824 y 1857.

La ciudad de México, como centro indiscutible social político y económico, ha jugado durante la historia de éste país y bajo todas las formas de regímenes que
ha conocido y sufrido, un papel muy importante; ha sido conocida como la capital política religiosa económica y social de un Imperio, como la ciudad más importante económicamente hablando durante trescientos años de coloniaje, y como la ciudad más grande y por lo tanto más
importante social y políticamente hablando desde _____

(1) Basurto Miranda Angel, op. cit. pp. 227.

que inició su vida independiente en todo el territorio que fué en alguna época considerado como perteneciente a un poder ajeno a su geografía.

Es por todas esas razones que al consumarse la Independencia, la ciudad de México representó un problema específico al tratar de delimitar el papel que jugaría en un nuevo estado de cosas. Así vemos que al formularse la constitución de 1824, se determinara la necesidad de establecer un lugar donde se encontraran agrupados los poderes que gobernarían al nuevo país.

Vemos pues, que en 1824, y tomando como ejemplo al Distrito de Columbia de los Estados Unidos, el 20 de noviembre por medio de un decreto se crea al Distrito Federal, que tendría su asiento geográfico en la ciudad de México. Las razones por las cuales se escogió a la ciudad de México, como capital del país son a nuestro parecer las antes apuntadas; sin embargo no descartamos la idea de que alguno de los miembros del constituyente pensase en las mismas razones que casi un siglo después diera Venustiano Carranza para el mismo asunto, y que fueron resumen que la situación geográfica del Valle de México, rodeado de serranías y enclavado en una parte alta, lo convertían en una fortaleza natural fácilmente defendible, y por lo tanto difícil de tomar en caso de una guerra.

Ese decreto establecía que sería la ciudad de México la que serviría de residencia a los "Supremos Po

deres de la Federación" (1), de acuerdo con lo que establecía la misma constitución del '24 en su artículo 50 frac . XXVIII, al hablar de las facultades del Congreso General, como la de "...elegir un lugar que sirva de residencia a los Supremos Poderes de la Federación, y ejercer en su distrito las atribuciones del poder legislativo de un Estado...". En esta misma fracción podemos observar el perfil que hasta la fecha conserva el gobierno del Distrito Federal en cuanto al cuerpo legislativo ya que daban esas facultades al mismo Congreso General, como en la actualidad las tiene el Congreso de la Unión; en cuanto al poder ejecutivo, éste, hasta antes del decreto comentado, estaba encargado a un "Jefe Político", pero se establece que a partir de entonces se nombraría un Gobernador.

En cuanto a la división política del Distrito Federal, este se encontraba ya dividido en municipios y habría de conservarse la misma división. Otro decreto de 1826, en el mes de abril, estableció que el Distrito Federal tendría derecho a ser representado en la Cámara de Diputados.

Al establecerse el régimen centralista en el país en 1836, se dividió al mismo en Departamentos, Distritos y Partidos, estableciéndose que el Distrito Federal perteneciera al Departamento de México. Al entrar

(1) Debía decir "a los poderes de la federación", ya que Supremo Poder es uno solo.

de nuevo en vigencia la constitución de 1824, en 1846 , se añade al orden de disposiciones que el Distrito Federal guardaba entonces que además tendría derecho a ser representado en la Cámara de Senadores, con dos miembros.

En 1853, se cambia de nuevo la denominación del Distrito Federal por la de Distrito de México, y finalmente de este período anterior a la Constitución de 1857, mediante un decreto expedido por Santa Anna, se extendió el área que ocupaba hasta entonces el Distrito Federal hasta los límites que hoy guarda. En el constituyente de 1856, se presentó de nuevo el problema de determinar el lugar en que tendrían su asiento los poderes de la Unión, aunque se mantuvo la forma del Distrito Federal como importante políticamente, se propuso que éste fuera trasladado a otro lugar como por ejemplo Aguascalientes; sin embargo se logró mantenerlo en la ciudad de México, y se admitió que fuera trasladado sólo en el caso de que los poderes se trasladaran a otro lugar, situación que aún contemplamos en la actual constitución, que establece para ese caso que la ciudad de México se constituya en Estado del Valle de México, con la extensión territorial que tiene el Distrito Federal.

En cuanto a la división política que guardaba el Distrito Federal, se decidió al mismo tiempo tenerlo en cinco secciones, y en 1898 se le dividió en una sola Municipalidad, la de México, y seis prefecturas y en 1903, se le dividió en trece municipios, y el Congreso

de la Unión tenía facultades para legislar en todo lo _
concerniente al mismo.

4.- CONSTITUCION DE 1917.

En esta constitución, en su artículo 43, se _
señala que el Distrito Federal es parte integrante de _
la federación. En cuanto a la extensión territorial del
mismo, se conservó la que tenía hasta entonces como lo
señala el artículo 44, y se mantuvo la misma solución _
para el caso de que los poderes de la federación se tras
ladaran a otro lugar; en cuanto a su gobierno, en el ar
tículo 73 tal y como está en la actualidad, se da éste _
al Presidente de la República, sin embargo en el proyec
to del mismo se establecía que estaría a cargo de un go
bernador que dependería directamente del Presidente de _
la República, pero ya en la práctica esto presentó pro
blemas, debido a que eran muchas las autoridades que te
nían facultades de gobierno en el Distrito, como lo era
el Presidente de la República, el gobernador nombrado _
por éste, y por los presidentes municipales, ya que se
conservó la división política por municipios, a cargo _
de ayuntamientos de elección directa.

Para solucionar este problema, en mayo de 1928
se reforma el artículo 73 fracción VI de la constitu _
ción quedando en su base primera como actualmente lo co
nocemos: "...1º. El gobierno del Distrito Federal, esta

rá a cargo del Presidente de la República, quien lo ejercerá por conducto del órgano que determine la ley respectiva...". Con esto se eliminaban fricciones y disenciones en el gobierno del Distrito.

5.- LEY ORGANICA DEL DISTRITO Y TERRITORIOS FEDERALES DEL 31 DE DICIEMBRE DE 1928.

Fue pues necesario que se creara una ley que estableciera y distribuyera las competencias y órganos necesarios para el gobierno del Distrito Federal, y como punto importante de esta ley orgánica de 1928, se debe señalar la creación del Departamento del Distrito Federal, que sería y es desde entonces el órgano a través del cual el Presidente de la República gobierna y administra al Distrito Federal. Esto en cuanto al organismo pero en cuanto al órgano en sí directo del mismo se le denominaba Jefe del Departamento del Distrito Federal.

6.- LEY ORGANICA DEL DEPARTAMENTO DEL DISTRITO FEDERAL DEL 31 DE DICIEMBRE DE 1941.

Esta ley orgánica fue importante no tanto por las reformas que en materia de división territorial introdujo, sino que fue la base para hacer o mejor dicho, tratar de hacer reformas que a su vez trataron de enmen

dar un error contenido en la constitución. Esta ley en principio denominaba al órgano a través del cual el presidente de la República ejercería el gobierno del Distrito Federal como "Jefe del Departamento del Distrito Federal", con la reforma del 3 de agosto de 1945, se cambió esa denominación por la de "Gobernador y Gobierno del Distrito Federal", porque según dice en el considerando de la misma esas denominaciones "...no parecen propias para designar a una de las partes integrantes de una República Federal...", y que "...con excepción de los breves periodos que existió una república centralista, régimen al que sí es apropiada las denominación de Departamento..."

Es decir, se trató a nuestro juicio de compaginar y hacer aparecer como uno solo a dos órganos distintos que señala la constitución para el gobierno del Distrito Federal, como lo son el Jefe del Departamento, y el Gobernador del Distrito Federal; al eliminar el organismo denominado Departamento del Distrito Federal, el error se eliminaba solo en parte, ya que si bien se reducía a una sola persona dependiente del Presidente de la República la función del gobierno del Distrito, por otra parte no se tomó en cuenta que el denominar al antes Departamento del Distrito Federal como "Gobierno de el Distrito Federal", era una forma incompleta, pues el gobierno se ejerce a través de órganos u organismos que lo constituyen, pero que reciben denominaciones distintas, ya que gobierno es institución y gobernador es instrumento y órgano de ejecución pero no es lo mismo.

Con la reforma del 31 de diciembre de 1946, se cambió el texto de esta ley para dejarla como en un principio, es decir, se designaba al organismo Departamento del Distrito Federal y al órgano como Jefe de el mismo. También introdujo algunas reformas en cuanto a la organización del mismo.

7.- LEY ORGANICA DEL DEPARTAMENTO DEL DISTRITO FEDERAL DEL 29 DE DICIEMBRE DE 1970.

En esta ley de 1970, podemos encontrar como puntos sobresalientes la División del Distrito Federal en 16 delegaciones políticas tal y como ya las conocemos (art. 10...El Distrito Federal o Ciudad de México, se divide, para los efectos de esta Ley y de acuerdo con sus características geográficas, históricas, demográficas, sociales y económicas, en dieciséis delegaciones denominadas...); establece la forma en que deberán estar organizadas las mismas, y que estarán a cargo de un Delegado y un Subdelegado (art. 12), que serán nombrados y removidos por el Jefe del Departamento previo acuerdo del Presidente de la República, y señala como características de sus atribuciones el ser Desconcentradas. Como requisitos para ser Delegado se establece el ser mexicano por nacimiento, en pleno goce de sus derechos, tener 25 años como mínimo y ser residente del Distrito Federal. En esta Ley se crean también las Juntas de Vecinos, cuyos presidentes formarán el Consejo Consultivo del Distrito Federal.

8.- LEY ORGANICA DEL DEPARTAMENTO DEL DISTRITO FEDERAL DE 1979.

En esta ley, que es la que actualmente está en vigor, la denominación tanto del organismo como del órgano no cambió, introduce cambios en la estructura de el departamento, desaparecen algunas direcciones generales, así como secretarías generales de gobierno, por ejemplo: desaparecen la secretaría General "C" y en su lugar se crea la Secretaría General de Obras y Servicio la Dirección General de Tesorería pasará a ser solamente Tesorería, se crean las Direcciones Generales de Reclusorios, y Centros de Readaptación Social, la del Registro Público de la Propiedad, así como la de Turismo, pero una de las aportaciones más importantes de esta ley es la introducción del REFERENDUM, al cual hace mención en la fracción II del artículo 52 capítulo VI que habla de la participación política de los ciudadanos, y en su artículo 53 lo define como "El referéndum es un método de integración directa de la voluntad de los ciudadanos del Distrito Federal, en la formación, modificación, derogación o abrogación de ordenamientos legales y reglamentos relativos al Distrito Federal..."

CAPITULO SEGUNDO

FORMAS DE ADMINISTRACION PUBLICA

Para poder entender mejor las diferentes formas de administración pública, debemos comprender primero lo que es la administración pública y aún mejor si la comprendemos en función de nuestra estructura.

Hay que distinguir primero entre la organización política y la organización administrativa. La primera es aquella que considera al estado desde el punto de vista unitario, es decir, como un todo o unidad social, como el agrupamiento del orden jurídico y de los órganos superiores. La segunda, es decir, la organización administrativa es aquella que se refiere a la organización de uno de los poderes del estado, a saber, de el poder ejecutivo.

Se puede decir que la primera se ocupa de la política nacional, y la segunda de la aplicación de esa política. La administración en su aspecto de pública, tiene que cumplir con funciones y objetivos de interés general. La administración pública está constituida por órganos administrativos centralizados y paraestatales, que son auxiliares del ejecutivo federal, en quien en primera instancia es quien reside el poder ejecutivo.

De tal forma que el presidente de la República se auxilia de la administración pública para cumplir con sus atribuciones.

La administración pública está limitada y/o establecida por leyes pertinentes. Así por ejemplo en nuestra legislación el cuerpo normativo que rige a la administración pública dividiéndola en federal y paraes tatal es la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. "La administración es más un arte que una ciencia, ya que ésta se reduce a un conocimiento general y el arte a su realización hábil", (1).

Consideramos que la anterior aseveración tiene mucho de cierto debido a que en un momento determinado, el conocimiento de que se debe hacer algo, cualquiera lo puede tener; sin embargo, el cómo hacerlo de una forma práctica que garantice economía tanto procesal como monetaria, no cualquiera lo puede determinar, ya que se necesita un alto sentido de organización (que en última instancia eso es la administración); por ejemplo, no se puede usar los mismos procedimientos en un lugar que en otro, ya que varían las situaciones, que van desde saber, en el caso concreto de la administración pública, cual es la verdadera necesidad que se va a satisfacer, su preponderancia sobre otras, el grado con que se debe satisfacer y los medios idóneos para satisfacerla, hasta el tiempo durante el cual se debe proporcio -

(1) Serra Rojas Andrés, Derecho Administrativo, pp. 72
T. I, Editorial Porrúa, México.

nar un servicio que cumpla con el fin de satisfacer.

Una de las características esenciales de la administración pública es de que coadyuve a la obtención del bienestar humano o social. Esta es una de las principales actividades del Estado por ende, la administración pública, que se compone de diferentes órganos, es una organización que forma parte de la actividad del estado. La administración pública en México, está formada por entes con carácter de centralizados, descentralizados, concentrados, y desconcentrados, todos estos organismos deben atender a la prestación de servicios públicos.

Para que la administración pública tenga mejores logros, somos de la opinión de capacitar al personal, destinado a formar parte de ella una vez que ha pasado por un proceso de selección, lo cual garantice un mejor rendimiento del mismo y una economía con características que ya hemos mencionado.

I.- CENTRALIZACION ADMINISTRATIVA.

En el artículo primero de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, se señala: "...La presente ley establece las bases de organización de la

Administración Pública Federal, centralizada y paraestatal...", de lo anterior debemos desprender que la centralización es una forma de administración pública, y como tal vamos a hacer su estudio.

La centralización presupone la existencia de una dependencia y de una jerarquía, la dependencia es del mismo orden, es decir, jerárquica; la jerarquía administrativa es uno de los elementos esenciales de la centralización. Esta jerarquía de la cual se desprende una dependencia, proporciona un orden a seguir en la línea de mando, lo cual precisa el grado de subordinación y autoridad en que se encuentran cada uno de los órganos y funcionarios públicos.

La centralización esta de tal forma estructurada que son pocos los funcionarios que tienen poder de decisión. La complejidad de las funciones administrativas ha llevado a la creación de nuevas formas de administración pública, así vemos que la centralización, también ha resentido estas modificaciones, ya que ahora podemos encontrar dos tipos de centralización.

Como mencionábamos, la relación jerárquica creada por la centralización, determina, en vista de la subordinación existente, la presencia de determinados poderes tenidos y aplicados por los órganos superiores, de esta relación hacia los órganos inferiores. Para poder entender mejor éste régimen debemos partir de la base jurídica primaria, que es la Constitución de los Es-

tados Unidos Mexicanos, que organiza la actividad del estado, señala los órganos que lo integran y su funcionamiento, es decir, da las bases para la organización política y administrativa del mismo.

Ahora bien, con base en la misma constitución los órganos administrativos determinan sus funciones así como la forma de llevarlos al cabo, y los órganos para su auxilio, todo esto mediante la creación de leyes que lo establezcan y definan, así como determinen el régimen administrativo aplicable. Uno de los regímenes administrativos contemplados en la legislación mexicana, es el de la Centralización Administrativa, plasmado en diferentes ordenamientos.

La centralización administrativa (entendida como función del ejecutivo federal), determina la realización de dichas funciones bajo una dependencia jerárquica en una línea directa de mando para resolver esos asuntos en todos sus aspectos.

Es decir, podemos representar al régimen de la centralización administrativa como una pirámide en la cúspide de la cual se encuentra el Presidente de la República, del cual dependen y derivan secretarios de estado, jefes de departamento, subsecretarios, oficiales mayores, etc., hasta encontrar en la base al último funcionario, es decir, existe una subordinación al poder central.

Esta subordinación implica que el poder de de
cisión debe estar determinado, o para mejor decir, con-
dicionado a la resolución final del jefe superior, y él
es el único que posee el poder de decidir, mientras que
los órganos administrativos subordinados desarrollan __
las funciones y actividades de preparación o adecuación
para la ejecución de la decisión administrativa. Sin em
bargo, esta reserva del poder de decisión al órgano máx
imo superior, no implica que los funcionarios subordina
dos carezcan de poder de decisión en asuntos en grado _
diferente y en importancia menor al que le corresponde_
al primero, por ejemplo: asuntos de carácter más buro _
cráticos o administrativos de la dependencia a su car _
go.

Por otro lado, esa subordinación implica la _
existencia de mecanismos de control y vigilancia sobre__
los órganos subordinados, para un mejor desempeño de __
sus funciones. Esos mecanismos los podemos citar como _
sigue:

- a) APROBACION.- Mediante el cual el órgano superior a
cuerda con el subordinado para que se lleve al ca-
bo la actividad propuesta o decisión tomada lo cual
tiene como consecuencia que el funcionario al que_
importe ejerza su facultad de actuación.
- b) RATIFICACION.- Se refiere a confirmar un acto ya _
realizado y que tiene como contrapartida a la _

- c) SUSPENSION.- Que es de carácter preventivo, ya que tiene objeto de análisis del acto hasta antes de _ que culmine su realización, y por último,
- d) FISCALIZACION.- Que es la vigilancia sobre la actividad durante su desarrollo.

Como consecuencia de este estado de situaciones, podemos desprender que existen facultades, dentro del régimen de la centralización, que corresponden a _ los órganos superiores o a los subordinados y que les _ son necesarios para llevar al cabo sus funciones de administración, a través de los distintos procedimientos que se dan para el caso.

De estas facultades ya hemos hecho mención a la de vigilancia, al hablar de la fiscalización; por o_ tro lado, existe también una facultad de decisión en _ cuanto a la competencia de los órganos administrativos facultad que no hay que confundir con el poder de deci_ ción que se refiere a asuntos planteados por esos órga_ nos administrativos.

Otra facultad muy importante que hay que se_ ñalar es la de Mando, que es la que a nuestro juicio _ se debe considerar junto con el poder de decisión, co_ mo características de la centralización, y que se mani_ fiesta bajo la forma de una orden que a su vez puede _ ser transmitida por medio de acuerdos o circulares.

Ahora bien, hemos hecho un esbozo acerca de _

la centralización y sus principales características, pero ahora es necesario que hagamos un señalamiento de lo que consideramos sus ventajas y desventajas. En cuanto a lo primero, debemos señalar lo que algunos autores han llamado "Unidad de Criterio", que se debe a la subordinación existente entre todos los órganos que intervienen en este régimen, es decir, el órgano central de la administración (Presidente de la República), que fija una línea a seguir en cuanto al criterio aplicable de forma general para resolver y despachar los asuntos que se presenten a él así como a los subordinados, esto no implica que estos órganos subordinados no puedan aplicar su criterio, lo hacen pero sin excederse de los límites marcados por el órgano superior.

Esto nos lleva al segundo punto que consideramos como una ventaja de este régimen, que es la "correlación" que existe entre el órgano central y sus subordinados inmediatos, y que se manifiesta por medio del refrendo, al respecto podemos señalar que en la constitución, se establece que todos los asuntos despachados por el Presidente de la República, deberán ir signados por el secretario del despacho correspondiente, y faltando este requisito no pueden llevarse al cabo.

Esto significa que aunque el poder central sea el que tiene la decisión final debe remitirse al refrendo del subordinado para la puesta en práctica. Para que esto se lleve al cabo es necesario que exista lo que llamamos ACUERDO, el cual nos da la pauta para seña

lar una característica de la centralización, que consideramos como desventaja y que es la dependencia marcada que existe por la cual el órgano subordinado tiene que estar a lo que es última instancia decida el órgano subordinante.

Lo anterior viene a impedir en un momento dado la actuación de los órganos inferiores y que a su vez se traduce en pérdida de tiempo y en el despacho lento de los asuntos, es decir, que la administración, se torna torpe.

Por otro lado en cuanto a la responsabilidad por los actos realizados por cada uno de los órganos, debemos citar, que en nuestra legislación encontramos una ley de responsabilidades de funcionarios (es necesario hacer alusión a la responsabilidad por esos actos, debido a la dependencia y correlación existente que señalamos, ya que al anotar que es el poder central el que decide y manda, podría pensarse lógicamente que es él quien tiene la responsabilidad por todo lo actuado, y en realidad no ocurre de esa forma), y en la constitución, se señala en que forma se entenderá ésta y en cuanto a quienes, por ejemplo, en la constitución se señala expresamente que el Presidente sólo será responsable, por "delitos graves del orden común y de traición a la patria", es decir, se establece su irresponsabilidad en todos los demás casos.

En cuanto a la responsabilidad de los secreta

rios de estado y jefes de departamento, estos, como antes se señaló, acuerdan con el presidente y confirman por medio del refrendo, pero pueden en un momento dado, no coincidir con la medida adoptada por el presidente, dándose el caso de que por refrendar, incurrieran en alguna responsabilidad; para evitar esto, la ley contempla el caso en que pueden rehusarse a seguir adelante con las órdenes presidenciales.

Como punto final de este inciso diremos que el régimen de centralización no podemos decir que haya una autonomía de actuación o de aplicación de criterios (ya que se conserva la relación jerárquica), lo que en un momento dado daría dinamismo a la administración, ya que estos se tienen que circunscribir y limitar a las directrices marcadas por el órgano central en primera instancia y los demás órganos superiores de forma complementaria o aclaratoria, esto no implica un automatismo de los órganos subordinados, sólo una restricción en alguna medida, en sus respectivas esferas de actuación y colaboración en la administración.

II.- DESCONCENTRACION ADMINISTRATIVA.

En un esbozo muy general de carácter histórico, hemos de señalar que, cuando las sociedades presen-

taban un grado de complejidad menor, era una persona ya fuera llamada jefe o de cualquier otra forma (grupos tribales), quien se encargaba de proporcionar los medios (indicando como obtenerlos), que satisficieran las necesidades colectivas si bien con la participación de un grupo de personas que en trabajo de equipo lo obtendrían.

Se fueron creando organismos con funciones más especializadas, dependientes aún del "poder central administrativo" del grupo social, ya má complejo y numeroso para entonces; esta especialización de funciones trae como consecuencia la complejidad en los métodos para proporcionarlos, métodos que se ven en constante cambio y uso y deshuso, por la influencia de ideologías combinadas en el grupo social, determinando con esto, la implantación de regímenes para la puesta en práctica de las diferentes actividades administrativas, de los jefes del grupo social encargados para tal efecto.

La administración de los recursos materiales del grupo para su mejor aprovechamiento, si a esto sumamos el cada vez mayor número de personas que forman una sociedad y las diferentes modalidades que adoptan, esta administración necesita de órganos que estén en contacto más estrecho con sectores de la población, con el fin de conocer más de cerca los problemas que les afectan y por medio de ellos, darles soluciones más prontamente que si tuvieran que encargarse directa y personalmente de ello el poder central administrativo.

Deducimos de esto, que estos órganos no están

desligados del órgano primario de una forma total, sino que gozan de una autonomía en cuanto a la forma de la prestación de servicios, pero que se encuentran ligados a la administración por un aspecto muy importante que es el presupuestal, ya que no son personas jurídicas independientes, pues no tienen una fuente de ingresos propia, ya que esos ingresos son los mismos que los de la administración central, y a ellos sólo les corresponde una parte del total de los mismos.

Ahora bien, si ya hemos señalado que estos órganos se crean para una más pronta y expedita administración, debemos comprender la existencia de recursos al alcance del particular que como forma de defensa tenga en contra de resoluciones o medidas adoptadas por esos órganos; estos órganos, junto con la dependencia económica que les son propias, tienen también una dependencia política, que podemos notar desde el acto mismo de su creación, ya que por razones de una mejor administración es por lo que se adopta este sistema.

Esta forma de administración requiera que cada órgano tenga ingerencia en cuanto a sus decisiones sobre un territorio determinado y delimitado para tal efecto; la implantación de una zona territorial para cada órgano de este tipo garantiza una más eficaz administración, pues se da una especialización que podríamos llamar "territorial", que trae consigo un mejor conocimiento de los problemas específicos de ese territorio, y de las formas o métodos considerados como mejores pa-

ra darles solución.

La formación política de estos grupos sociales, tiene como lógica consecuencia un desarrollo jurídico-legislativo, que implanta formas de conducta o proceder así como obligaciones tanto de entes particulares como de los que tienen carácter público, y ambos deben condicionar por lo tanto su conducta a lo establecido por esas normas adoptadas por el grupo.

En esas normas se establecen mecanismos de creación de los órganos necesarios y auxiliares de la administración, de ahí que deduzcamos que estos órganos deben ser creados conforme a derecho.

Ya ante señalamos que la administración central crea a esos cuerpos auxiliares con el fin de descargarse de trabajo y mejorar la administración esta creación que no comprende una autonomía, trae por esta razón un traspaso de actividades del órgano creador (superior) al creado (inferior), y dándole a éste último, oportunidad de ejercer y aplicar un criterio propio y ejecutar actos emanados de su voluntad sin que tenga para ello que contar siempre con la apobación del superior, aunque sin perder el carácter de subordinado al mismo.

Este régimen de administración se le conoce con el nombre de DESCONCENTRACION ADMINISTRATIVA; se caracteriza por una autonomía con dependencia, es decir,

los órganos creados bajo este régimen, lo son de forma independiente en cuanto a la aplicación del presupuesto que se les asigna, también en cuanto a las técnicas que emplee para realizar sus actividades.

Conserva una dependencia jerárquica con respecto del órgano que lo creó y este a su vez, de la administración central, es decir, esa autonomía nunca lo va a colocar en el lugar del poder administrativo central. Al ser creado, lo es en función de mejorar el despacho de asuntos encomendados en principio al órgano creador, pero que toma esta medida para lograr una más eficiente administración.

Para ello es necesario que al órgano desconcentrado se le atribuyan competencias que de forma exclusiva corresponden en principio al órgano creador. Esto es necesario porque de no existir, la resolución de asuntos tendría que trasladarse en forma ascendente a los órganos superiores de la administración, lo que provocaría un retraso en la resolución de los mismos e ineficacia en los mecanismos de administración y que de no existir, lo único que se lograría sería un alargamiento de la cadena de antesalas que el administrado tiene que hacer para obtener una resolución de sus problemas, así como una notoria dilación en la suministración de los servicios necesarios para satisfacer las necesidades colectivas (servicios públicos). Sin embargo existen resoluciones que por su naturaleza tienen que remitirse al órgano superior, de tal forma que la relación jerárquica no se pierde.

Junto a este aspecto podemos observar que, el órgano desconcentrado deberá por tanto tener facultades para resolver las demandas en contra interpuestas por los administrados, de forma tal que la vía administrativa se detenga ahí y no prosiga ascendiendo a los órganos jerárquicamente superiores.

De esta forma, a más de descargar de trabajo al órgano superior, se va obteniendo una mayor especialización en el despacho de esos asuntos y por ende en la administración. Ahora, bien, esa autonomía de los órganos desconcentrados, no implica el desconocimiento de los métodos establecidos legalmente para su creación, y funcionamiento, es decir, tanto para su creación como para su funcionamiento deben tener una base o fundamentación legal, en el caso concreto de la desconcentración de México, encontramos esta fundamentación en el artículo 17 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, que señala:

"...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..."

Como último punto a este respecto, haremos

mención al aspecto territorial, en la desconcentración.

En el artículo antes citado de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, se dice: " ... y tendrán facultades específicas para resolver sobre la materia y dentro del ámbito territorial que se determine en cada caso...", ya antes al hacer el esbozo general de este tema mencionábamos la delimitación territorial que como otra característica debe tener el órgano desconcentrado; si bien esta no se presenta en todos los casos, circunstancia que se debe a la materia y actividades típicas que se encomienda, la presencia de la territorialidad proporciona una división del trabajo que consecuentemente trae un mejor conocimiento de la problemática existente en ese territorio, de la realidad socio-político-económica del mismo, y la especialización en la resolución de la misma, mejorando las condiciones sociales, guiando la política y aumentando el nivel económico (mayor desarrollo) del mismo.

Si bien podemos decir que el régimen de la desconcentración no trae consigo la obligación del órgano desconcentrado de pasar a la aprobación del superior todos sus actos, debido a la autonomía de que goza, y de la atribución de competencia exclusiva que posee, si debe en cambio informar acerca del estado que guarda su administración obligación que proviene de la subordinación jerárquica que lo une con los órganos descentralizados de la administración pública, y que a su vez, lo están al poder central, es decir, al ejecutivo.

III.- DESCENTRALIZACION ADMINISTRATIVA.

Otra de las formas de organización administrativa, es la DESCENTRALIZACION, forma adoptada hoy endía por muchos gobiernos para lograr una más eficaz suminis tración de servicios a los ciudadanos; como medio de proporcionar, en algunos casos, al estado los fondos ne cesarios para financiar sus actividades.

Con la creciente complejidad en las funciones administrativas del estado moderno, es en muchos aspectos casi imposible que él, con los medios que cuenta si no existiera el organismo descentralizado, cumpliera sa tisfactoriamente con la suministración de los bienes _ que son necesarios para la población y el desarrollo de el país.

El poder administrativo central, tiene preci samente el poder de realizar determinadas actividades , pero no siempre cuenta con los medios suficientes para_ lograrlo.

Por este motivo ha venido realizando un re - parto de competencias a personas norales que si cuentan con esos medios, desde el aspecto financiero hasta el técnico, que son sujetos, de derecho privado y que al convertirse en auxiliares dela administración pública _ se sitúan como figuras de derecho público. Este reparto de competencias que va aparejado con la distribución de

funciones, por un lado ayuda a mantener a estos órganos ligados a la administración central, pero le garantizan una autonomía orgánica y técnica.

Es decir, tanto el reparto de competencias como la distribución de funciones se determina conjuntamente con el poder administrativo central, conservando el órgano descentralizado un poder de decisión, tanto en el aspecto financiero como en la organización y distribución de trabajo en el mismo.

A estos organismos se les crea con una personalidad jurídica propia, así como con un patrimonio propio también, esto garantiza su autonomía de la administración central, pero ésta conserva determinada influencia en el mismo decidiendo por un lado, o mejor dicho, interviniendo en la designación del personal directivo del mismo; esta intervención por parte del poder central es por un lado, una forma de garantizar la aplicación de una determinada política que siga el régimen administrativo; por otro lado se ejerce una vigilancia en las actividades del órgano; sin embargo, estos funcionarios así nombrados, conservan a su vez una facultad de nombramiento del personal auxiliar y más allegado al desarrollo de sus funciones, es decir, esta facultad de nombramiento implica el ejercicio de un poder de decisión que le ha sido delegado por la administración, tanto para este aspecto, como para determinar los objetivos a lograr. Así como de los mecanismos y métodos a emplear para tales efectos.

En cuanto al campo de acción de los órganos descentralizados, este se va a determinar tomando en cuenta sus actividades (porque los órganos de esta naturaleza, debido a la autonomía patrimonial y jurídica que les caracteriza, formando un sector aparte de la administración central, sólo ligados a ella por las designaciones y delegación de que son objeto por parte de la administración, tanto de poder de decisión como de competencias).

De tal forma que se desenvuelven ya sea en un territorio determinado, o suministren un servicio específico, y su especialización técnica es cuestión fundamental a tomar en cuenta para decidir sobre este aspecto.

En cuanto a la autonomía orgánica y técnica, características de este tipo de organismos, podemos apuntar que garantizan una mayor eficiencia en la sumministrazione de los servicios a su cargo, debido a que se elimina la dependencia jerárquica del poder central y que en un momento determinado representa lentitud en la toma de decisiones, que a su vez, se ven influidos por cuestiones de carácter político de carácter no permanente, que sólo sirven para entorpecer la correcta interpretación del servicio a proporcionar, cosa que es más fácil de encontrar en organismos u órganos centralizados y aún en los desconcentrados.

La forma más común de eliminación de esos vi-

cios, se ha tratado de encontrar en los órganos descentralizados; estos órganos pueden tener dos formas de origen:

Pueden ser órganos que ya existían en el momento en que se concibió su incorporación a la administración y a los cuales es necesario simplemente cambiar el régimen de administración interna que hasta entonces habían adoptado, para seguir con la línea del mismo régimen administrativo de descentralización que a su vez resulta más apropiado para las funciones de la administración central.

Una de las razones por las cuales el estado incorpora organismos ya existentes de carácter privado a su esfera de influencia, es a nuestro juicio, e independientemente de las necesidades a cubrir, por causas de economía, es decir, por ahorro, al incorporar a la administración a una empresa que ya cuenta con todos los medios necesarios para la prestación del servicio, el estado no tiene que realizar gastos para acondicionar, capacitar, contratar, simplemente invierte y se encuentra con una empresa ya formada sobre la cual tendrá influencia lógica para dictar una política de trabajo y garantizar la suministración del servicio ya sea directamente para la población o para la administración misma.

Otra de las formas de creación de este tipo de organismos se da cuando el mismo gobierno dispone de cantidades específicamente para la creación de este ór-

gano; en estos casos, el estado realiza actividades de sujeto de derecho privado, pues se asocia; si bien esas actividades son de derecho privado, no puede negarse que la influencia del estado como ente soberano y gobernante, se deja sentir en la toma de decisiones de los órganos directores de estos organismos.

Ahora bien, esta autonomía, técnica, orgánica y patrimonial, nos lleva a considerar la necesidad de la existencia de la especialización como otra característica de estos organismos; ésta, la especialización, bien puede darse en razón de las actividades que la empresa realiza, en razón de los bienes que tutela o en razón de los espacios económico o territorial sobre los cuales tenga influencia; si agrupamos los dos primeros campos de especialización, podemos decir que se da una especialización por servicio, y en cuanto a la última, puede decirse que se da una especialización por región, de tal forma que podemos distinguir entre DESCENTRALIZACIÓN POR SERVICIO y DESCENTRALIZACIÓN POR REGIÓN.

Ahora bien, hay que tomar en cuenta otro aspecto de lo referente a la creación de los organismos descentralizados, nos referimos al acto mismo de su creación, si debe hacerse por ley o por un simple decreto del poder ejecutivo.

A este respecto, Andrés Serra Rojas (1), señala

(1) Derecho Administrativo, pp. 579 T.I, Ed. Porrúa.

la que los organismos descentralizados deben ser creados por ley expedida por el Congreso de la Unión, y por otro lado señala que, en el caso concreto de México, se crean por decreto; ahora bien, el remitir la creación, el acto de creación de un órgano de la administración al poder legislativo para su estudio y aprobación, lo que a su vez significa un proceso lento, ya que en estricto derecho es necesario que se estudie el proyecto, y se discuta, se solicite la comparecencia ante los órganos legislativos de personas capacitadas y entendidas en la materia, a más de tomar en cuenta la necesidad que de la existencia de un organismo de ese tipo tiene la administración central, repetimos, es un proceso lento, y que a nuestro juicio no va de acuerdo con la dinámica de las administraciones actuales; por otro lado, decretar la creación de un organismo así, con conocimiento previo y obvio de la necesidad de su existencia, al mayor contacto con los avances y logros técnicos que sobre la materia existe, acercamiento que se debe al más frecuente contacto entre el ejecutivo con los círculos científicos, industriales, gubernamentales estatales, etc., dan más garantía de que la creación de el organismo es realmente necesaria, y porque además, sólo la administración central puede saber con mayor exactitud con que y cuantos recursos cuenta.

Es decir, la administración central por ser la primariamente afectada, conoce sus carencias de este tipo y cuales son las necesidades inmediatas a cubrir, por lo tanto si es lento el proceso de formación la di-

námica de la suministración de satisfactores también se ría lenta.

Por otro lado, si el estado se encargara de la suministración de un servicio sin contar con todos los medios adecuados para ello, ya fuera financieramente, técnica y administrativamente, lo único que se conseguiría sería un entorpecimiento en la administración ya que como ha quedado comprobado en muchas ocasiones, en la administración mexicana, cuando se quiere hacer algo (iniciar alguna actividad, o llevar a cabo alguna otra), hay que contar de antemano con todos los recursos necesarios, porque de lo contrario si se queda a medio terminar la labor, será necesario comenzar de nuevo en vez de continuar (que sería lo más lógico), y esto significa un doble gasto.

Y en cuanto al gasto, somos de la opinión, de que también la administración interna de un país, debe funcionar en muchas ocasiones bajo los mismos principios que las importaciones y las exportaciones, es decir, si resulta más caro producir equis bien en el país, es mejor importarlo, porque su costo siempre será menor, en el campo administrativo esto sería que, si al gobierno la resulta técnica o financieramente costoso realizar alguna actividad o llevar a cabo determinadas obras, es mejor que junto con la iniciativa privada, pero con parte de inversión del gobierno, o bien creando organismos con fondos propios (patrimonio propio), que en un momento dado le ayuden a proporcionar algún servicio y ade -

más le reporten alguna entrada de partidas, provea esa satisfacción.

Esto es, que si bién el proceso de coordinación de entes privados con antes de gobierno resulta complicado, el costo de operación es más barato que si lo realizara uno solo de ellos sin contar con la parte complementaria que le proporcionaría el coparticipante.

Ya arriba hemos mencionado a la Descentralización por Servicio, y la descentralización por Región, procederemos a su estudio:

A) DESCENTRALIZACION POR SERVICIO.

Definiciones de Descentralización según la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.- En su título tercero, capítulo único artículo 45, considera como organismos descentralizados a las instituciones creadas por disposición del Congreso de la Unión, o en su caso por el Ejecutivo Federal, con personalidad jurídica y patrimonios propios, cualquiera que sea la forma o estructura legal que adopten.

Definición de la Ley para el control, por parte del Gobierno Federal, de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal.- En su artículo 2º define como organismos descentralizados a las personas morales creadas por la ley del Congreso de la Unión o decreto del Ejecutivo Federal, cualquiera

que sea la forma o estructura que adopten, siempre que reúna los siguientes requisitos:

- I.- Que su patrimonio se constituya total o parcialmente con fondos o bienes federales o de otros organismos descentralizados, asignaciones, subsidios o derechos que le aporte u otorgue el gobierno federal o con el rendimiento de un impuesto específico: y
- II.- Que su objeto o fines sean la prestación de un servicio público o social, la explotación de bienes o recursos propiedad de la Nación, la investigación científica, o la obtención y aplicación de recursos para fines de asistencia o seguridad social.

Hemos ya apuntado que los organismos descentralizados, tienen un patrimonio propio, una autonomía técnica y orgánica, personalidad jurídica propia y que tienen una relación jerárquica de carácter sui generis junto con todos estos elementos característicos, debemos señalar como atributos también característicos de la descentralización por servicios, a los siguientes:

- 1.- Deben contar con un estatuto legal que regule y determine la forma y mecanismos de organización y trabajo, así como las relaciones tanto con los entes gubernamentales como internamente y con el público.

2.- Los organismos de este tipo, son personas sujetas de derecho público, y sus actividades se regulan de acuerdo a los principios y normas establecidas por el mismo; sin embargo, el giro de las actividades que deben realizar para concluir, con actividades públicas, está regulado en muchas ocasiones por el derecho privado, es decir, es necesario que lleven al cabo contrataciones, operaciones de compra-venta, operaciones mercantiles, e incluso podemos decir que la constitución de estos organismos se da con bases en el derecho privado.

3.- La descentralización por servicios siempre es referida a una actividad administrativa, o a la prestación de un servicio público, esto se debe al grado de especialización necesario para realizarla o proporcionarla; esta especialización técnica en muchas ocasiones solo es posible obtenerla a muy alto costo, y esta es otra de las razones por las cuales la administración pública busca asociarse con particulares que ya cuentan con equipo material y personal necesario y especializado para realizar una actividad, que a ella en un momento dado al llevarla al cabo le resultaría deficitaria.

La administración pública, interviene con carácter de inversionista o subsidiaria, para en este último caso, mantener una actividad que es necesaria para el bienestar de la colectividad; si la administración

proporcionara este servicio con los medios que cuenta pero resultándole costoso el proporcionarlo, el administrador tendría que pagar más por recibir el servicio.

Un ejemplo claro lo tenemos en la Universidad Nacional Autónoma de México, donde el nivel económico de la enseñanza es alto, es decir, el costo, y el nivel económico promedio de la población estudiantil no alcanzaría para cubrir los gastos de educación de ese nivel, si no existiera el subsidio que le apoya.

4.- Ahora bien, apuntábamos antes algo acerca de la relación jerárquica sui generis que caracteriza a estos organismos; decimos que es de este tipo, porque no existe una relación jerárquica descendiente ascendente en línea recta, como en otras formas de administración (vgr: en la centralización, o en la desconcentración), esto se debe a la autonomía orgánica que les es propia. Si bien el poder administrativo central está representado en los órganos directores de esos organismos, no lo están en función directa de un poder de mando, sino realizando actividades de vigilancia de la legalidad de los actos de la empresa, así como del control de los mismos, ya sea fijando políticas para las actividades, y cuidando los intereses que el mismo estado tiene invertidos.

5.- En cuanto a la autonomía orgánica, se refleja más en el hecho de que los órganos superiores de

dirección pueden nombrar al personal auxiliar, y en muchos casos el personal interviene en el nombramiento de los órganos superiores.

6.- Por el hecho de ser organismos dedicados a la prestación de servicios públicos o de actividades administrativas, en un momento dado por cuestiones de mala administración, resultaría muy perjudicial tanto para la administración como para el público, el que se dejaran de proporcionar, es por ese carácter que tienen que los funcionarios encargados de la dirección, están sujetos a la Ley de Responsabilidades de funcionarios públicos.

7.- Al ser creados, estos organismos laboran con bienes patrimoniales del estado, esto es en forma proporcional el patrimonio constitutivo de esos organismos pertenece al estado, y en el caso en que se lleguen a disolver estas empresas, ese patrimonio regresa a manos del estado (Aat. 2 de la Ley para el control por parte del Gobierno Federal, de los organismos descentralizados y empresas de participación estatal: "...I.- Que su patrimonio se constituya parcialmente con fondos o bienes federales o de otros organismos descentralizados, asignaciones, subsidios, concesiones o derechos que le otorgue el gobierno federal o con el redimiento de un impuesto específico...").

8.- El punto anterior nos sirve de base para seña

lar que de esta forma el estado mantiene su unidad financiera, pues es así como mantiene lazos con un ente que tiene autonomía financiera, pues el estado se asegura que sus bienes no lleguen a salir ___ por completo de su esfera patrimonial y de control.

9.- Podemos desprender de lo anterior, que la forma de organización de estos organismos, los hacen parecer más como empresas privadas, lo que se traduce en un mayor acercamiento del público hacia ellas, es decir, se aumenta la confianza de este ___ tanto como para hacer un mayor uso de los servicios que ella presta, como para invertir y aumentar su desarrollo.

B) DESCENTRALIZACION POR REGION

En cuanto a esta modalidad de descentralización, podemos decir que en ella también se dan elementos de especialización; especialización que se da en base al conocimiento de la problemática de una región o territorio determinado.

Es decir, los individuos que llegan a formar parte de ese organismo lo son en función de que conocen mejor la situación en que se encuentran los servicios públicos de esa región, los problemas de administración

de los mismos, así como de la situación política necesaria para llevar al cabo esa tarea de prestación.

Es decir, que la unión por elección de los miembros que formarán parte de ese organismo descentralizado, le aportan al mismo sus conocimientos y le determinan el grado y área de especialización, que tiene como fin el prestar un servicio público.

De tal forma que podemos decir que la finalidad de la descentralización por región, es llevar al cabo una descentralización en la prestación de los servicios públicos por parte del estado, hacia las entidades federativas.

Como requisito previo a la prestación del servicio público, es necesario que exista una institución de carácter público que cuente con los elementos necesarios, sino suficientes, para hacerlo, es decir, que el fin primario e inmediato de la descentralización por región es "la creación de una institución pública, dotada de personalidad jurídica, patrimonio propio y un régimen jurídico..." (1).

En cuanto a la personalidad jurídica de estos organismos, les permite realizar operaciones y actos jurídicos de muy diversa índole, pues se encuentran en re

(1) Serra Rojas Andrés, Derecho Administrativo, Tomo I pp. 563, 7a. ed. Editorial Porrúa, México.

lación directa (en el caso de México), con el poder administrativo estatal, es decir, constituyen entes de derecho público, encargados de la administración y la política de esa región.

Por este último aspecto o giro de sus actividades es necesario que tengan un mayor contacto con los órganos de gobierno para determinar de una forma más congruente con la realidad de cada región, la política a seguir y el mejor aprovechamiento y aplicación de los recursos con que cuentan.

Cuando se hablaba de los organismos con características de descentralizados por servicio, señalamos, que en el nombramiento de sus cuerpos directivos intervenía la administración central; en los organismos sujetos al régimen de descentralización por región, el nombramiento lo hace el mismo público, es decir, los administrados, sobre el cual recaerán las acciones de ese ente, es decir, a través de un proceso electoral.

Esto significa que el pertenecer a un órgano que forma parte de un organismo descentralizado, reviste un trasfondo político, que supone la base de una mejor administración, o por lo menos más acorde con los deseos del público (1).

(1) Hemos de hacer señalamiento de que este esquema de descentralización por región, está basado en la forma que adopta en la legislación mexicana, y cuya base legal se encuentra en el artículo 115 constitucional, al hablar del municipio.

lación directa (en el caso de México), con el poder administrativo estatal, es decir, constituyen entes de derecho público, encargados de la administración y la política de esa región.

Por este último aspecto o giro de sus actividades es necesario que tengan un mayor contacto con los órganos de gobierno para determinar de una forma más congruente con la realidad de cada región, la política a seguir y el mejor aprovechamiento y aplicación de los recursos con que cuentan.

Cuando se hablaba de los organismos con características de descentralizados por servicio, señalamos, que en el nombramiento de sus cuerpos directivos intervenía la administración central; en los organismos sujetos al régimen de descentralización por región, el nombramiento lo hace el mismo público, es decir, los administrados, sobre el cual recaerán las acciones de ese ente, es decir, a través de un proceso electoral.

Esto significa que el pertenecer a un órgano que forma parte de un organismo descentralizado, reviste un trasfondo político, que supone la base de una mejor administración, o por lo menos más acorde con los deseos del público (1).

(1) Hemos de hacer señalamiento de que este esquema de descentralización por región, está basado en la forma que adopta en la legislación mexicana, y cuya base legal se encuentra en el artículo 115 constitucional, al hablar del municipio.

De lo anterior podemos desprender que los elementos integrantes de estos organismos son:

- a) Territorio,
- b) Población y
- c) Gobierno.

Suponiendo que el gobierno federal fuera un organismo descentralizado, y tomando en cuenta la forma en que se elige a el órgano administrativo, podemos decir que el órgano central de la administración pública, es un ente de representación sujeto a un régimen de descentralización; trasladado este supuesto a nivel inferior resulta cierto (caso del Municipio), que un organismo administrativo resulta al mismo tiempo un ente político de tal forma que podemos concluir que la descentralización por región es al mismo tiempo de carácter administrativo y político.

CAPITULO TERCERO

PODER EJECUTIVO ACTUAL DEL DISTRITO FEDERAL

A. NATURALEZA JURIDICA.

La naturaleza jurídica de cualquier institución de gobierno, órgano de administración, ya sea de carácter general o local (federal o estatal), entendiéndose naturaleza jurídica como base de su creación, o para mejor decir, base legal que sustenta su existencia, dentro de un régimen social constitucionalista, debe buscarse precisamente en la constitución, origen y causa de todo el sistema jurídico de un país como el nuestro.

En la constitución mexicana (Constitución Política), se habla en el Título Segundo, capítulo II acerca "De las partes integrantes de la federación y del territorio nacional". Hemos querido hacer mención de los artículos que hablan acerca del Distrito Federal en la constitución, para antes de hablar de la naturaleza jurídica del gobierno del mismo, delimitar el papel que juega en la vida nacional el Distrito Federal.

En el artículo 43 se señala que forma parte

de la Federación el Distrito Federal, en el artículo 44 se señala: "art. 44: 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".

De lo anterior desprendemos que el Distrito Federal adquiere su importancia política por ser el asiento del Supremo Poder de la Federación (Legislativo, Ejecutivo y Judicial), característica propia de una República democrática como la nuestra.

La importancia histórica que entraña como capital colonial española y capital de un país independiente, lo han convertido en el centro social del país, a través de los años, a más de haberse ido concentrando en él la mayor proporción de la actividad económica, cultural social y política del país.

Administrar un territorio en el cual se lleven al cabo actividades como las antes señaladas, y con los problemas que ello implica, merece una atención especial y tratamiento de igual índole.

Ahora bien, en cuanto al Gobierno del Distrito Federal, la propia Constitución, sienta las bases para el mismo en su artículo 73 fracción VI, en la sección que habla de las facultades del Congreso de la Unión, y en su base primera señala:

"1ª. El gobierno del Distrito Federal estará a cargo del Presidente de la República, quien lo ejercerá por conducto del Organo y Organismos que determine la ley respectiva..."

Es pues con base en este artículo que encontramos la naturaleza jurídica del "Jefe del Departamento del Distrito Federal", como cabeza del organismo llamado "Departamento del Distrito Federal".

El Departamento del Distrito Federal, es un organismo dependiente (1) del ejecutivo federal, por lo tanto su jefe depende del mismo, y se encuentra al mismo nivel que un secretario de estado, de acuerdo al texto de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (2) y (3).

En el artículo 89 constitucional, fracción II se señala como facultad del Presidente de la República: "...nombrar y remover libremente a los secretarios del despacho, al Procurador General de la República, al Gobernador del Distrito Federal...", en este punto podemos hallar bases también para reafirmar que el gobierno

(1) Reglamento Interior del Departamento del Distrito Federal, art. 1ª, 5ª ed. Porrúa, 1979.

(2) Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, arts. 1, 2 y 10 Ed. Porrúa.

(3) Faya Viesca Jacinto, Administración Pública Federal, 1ª ed. pp. 29, 60, 113 Ed. Porrúa, 1979.

(entendido éste como Administración), está realmente en manos del Presidente de la República, si bien se ve confirmado por lo que señala el Art. 92 de la Constitución cuando dice " los Reglamentos, Decretos y Ordenes del Presidente, relativos al Gobierno del Distrito Federal y a los Departamentos Administrativos, serán enviados directamente por el Presidente al del Distrito Federal y al Jefe del Departamento respectivo "

Es decir, se mantiene la relación jerárquica directa; existe una Delegación de facultades del Poder de Gobierno al organo creado por el mismo, con base en la Constitución, para desahogar de trabajo al Ejecutivo Federal, sin que pierda por ello su calidad de Gobernante directo del Distrito Federal, y agilizar la Administración misma.

Como el estudio de la personalidad Jurídica que tiene el Jefe del Departamento del Distrito Federal, es objeto del estudio de otro Capítulo, solo acabaremos por mencionar que los Regentes que han estado al mando del Departamento del Distrito Federal han sido nombrados en su mayoría para un periodo de SEIS AÑOS, y que pocas ocasiones se ha llegado a remover a alguno de ellos.

El Poder Ejecutivo actual del Distrito Federal, descansa en la persona del Presidente de la República, tiene a su cargo el Gobierno del mismo, correspondiendo al Congreso de la Unión el papel de Poder Legislativo y al Tribunal Superior de Justicia del Distrito

Federal el de poder judicial del mismo

B. ORGANIZACION.

En cuanto a la organización administrativa de el Departamento del Distrito Federal, ya antes ha quedado señalado que el cargo máximo dentro del mismo es la Jefatura a cargo del "Jefe del Departamento".

El Departamento cuenta con órganos desconcentrados y centralizados, formando los dos tipos de órganos al mismo tiempo la administración pública centralizada del Distrito Federal (art. 16 de la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal).

En cuanto a los órganos desconcentrados, estos además están subordinados, jerárquicamente y directamente al jefe del departamento, como en el caso de las Delegaciones en cada una de las divisiones políticas del Distrito Federal.

No tratamos en este inciso sobre las partes diferentes que forman al Departamento del Distrito Federal, pues eso se verá más claro en el organigrama a presentar en el siguiente inciso. Hemos preferido hacer referencia a las funciones que lleva a cabo el Departamen

to, excluyendo a los servicios públicos, es decir, se _
hablará de su organización laboral, no de su constitu _
ción orgánica.

Al ejercer el presidente de la República el _
gobierno del Distrito Federal, a través de órganos crea _
dos por ley, estos caen en la esfera de la centraliza _
ción administrativa, y que en el caso particular del _
Distrito Federal son:

- 1) El Jefe del Departamento
- 2) Las Secretarías Generales
- 3) La Oficialía Mayor
- 4) Contraloría General
- 5) Tesorería
- 6) Direcciones Generales, y
- 7) Delegaciones.

Al Jefe del Departamento, también se le cono-
ce con la denominación de "Regente", o con la de "Alcal _
de" de la Ciudad de México; debido a la complejidad de
las actividades que realiza el Departamento del Distri-
to Federal, que van desde la información y orientación _
al público, hasta la misma suministración de los servi-
cios públicos, la Ley Orgánica del mismo hace una sepa-
ración en cuatro a las funciones en "Asuntos de Materia
y comprende a los siguientes: de Gobierno, Jurídica y _
Administrativa, Hacienda, Obras y Servicios, Social y E _
conómica.

En cuanto a las primeras, se encuentran la _

administración de los bienes de dominio público y privado del Departamento del Distrito Federal, así como llevar un registro y control de bienes muebles e inmuebles del mismo; vigilar los límites del Distrito Federal, imponer sanciones por infracciones a los reglamentos, y conocer de condonación de las mismas, cuidar de la conservación del orden público, así como de las disposiciones de policía y tránsito; también de la administración de los centros penitenciarios y de readaptación social, del departamento. Tramitar indultos dados por el Presidente de la República por delitos del orden común.

Fijar los horarios de los comercios, centros de diversión, acordar con el presidente, intervenir en convenios que afecten los intereses del Distrito Federal con los estados y los municipios.

En cuanto al aspecto referente a asuntos de materia jurídica y administrativa, despacha los siguientes:

Vigilar el interés del Distrito Federal en la venta y compra de bienes que sean de o para el mismo. Vigilar el buen funcionamiento de jurados, del Registro Civil, licencias del estado civil, notarios, consejo tutelar, Registro Público de la Propiedad y del Comercio, cultos, desamortizaciones, prestar asesoría jurídica y gratuita en materia civil, penal, administrativa y laboral, hacer las declaraciones correspondientes de revocación, caducidad, nulidad y rescisión; determinar la expropiación por causas de utilidad pública.

En cuanto al despacho de asuntos en materia de Hacienda, podemos citar:

Formular y proponer el anteproyecto de egresos del departamento, controlar la inversión pública, participar en asociaciones, sociedades civiles y mercantiles previo acuerdo del presidente de la República. Autorizar la adquisición de bienes para el Departamento, con la autorización de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, así como los pagos de la misma deuda. También con su intervención, formular la Ley de Ingresos, recaudar y administrar los impuestos que le corresponden, llevar el padrón fiscal y vigilar el cumplimiento de esas disposiciones fiscales, ejercer la facultad económico-coactiva para hacer efectivos los créditos fiscales a su favor.

Los asuntos que le corresponden en materia de Obras y Servicios son los siguientes:

Determinar la política de planeación urbana y hacer las contrataciones pertinentes al caso, supervisar la suministración y funcionamiento de los servicios públicos, llevar al cabo la remodelación urbana, determinar que actividades deben considerarse Servicios Públicos.

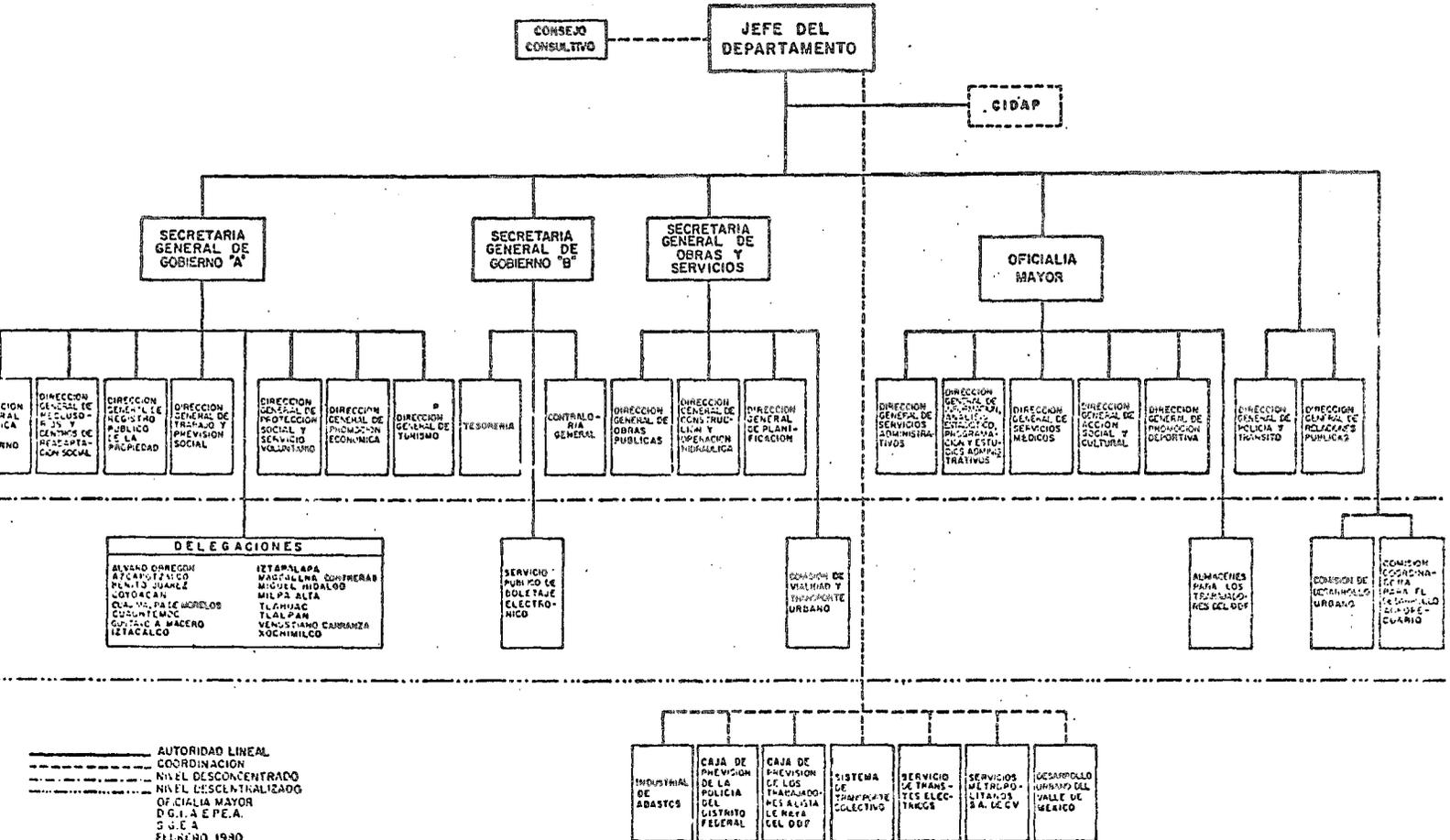
Y en cuanto asunto de materia Social y Económica, las de promover y fomentar actividades cívicas, culturales recreativas, desarrollo de artes y artesanías

y deportes, fomentar la creación y desarrollo de grupos de servicio social voluntario, vigilar los servicios médicos a su cargo así como la actividad y fomento turístico.

Esas son en resumen las principales actividades que lleva a cabo el Departamento del Distrito Federal, a través de los órganos que lo constituyen.

C. ORGANIGRAMA.

DEPARTAMENTO DEL DISTRITO FEDERAL



----- AUTORIDAD LINEAL
 - - - - - COORDINACION
 - - - - - NIVEL DESCENTRALIZADO
 - - - - - NIVEL DESCENTRALIZADO
 OFICIALIA MAYOR
 D.G.I. A E.P.E.A.
 S.G.E.A.
 FEBRERO 1930

NOTA AL INCISO A. DEL CAPITULO III.

El artículo 73 fracción VI base primera de la constitución, dice a la letra: "...El gobierno del D.F. estará a cargo del presidente de la República, quien lo ejercerá por conducto del órgano u órganos que determine la ley respectiva..." De la lectura de este artículo se desprende que la persona que tiene a su cargo el gobierno del D.F. es precisamente el presidente de la República, también inferimos que ese órgano y órganos a los que se refiere es precisamente el Jefe del D.D.F. y el Departamento mismo; no por el hecho de que exista un jefe del departamento, el presidente de la República de ja de ser el gobernador con base constitucional del Distrito Federal, sólo que lo está ejerciendo a través del Jefe del Departamento. Por otro lado, en el Art. 89 que habla acerca de las facultades del ejecutivo en su frac. II dice a la letra: "...Nombrar y remover libremente a los secretarios del despacho, al Procurador General de la República, al Gobernador del Distrito Federal...", si interpretamos este artículo, en la parte que dice " ... Gobernador del Distrito Federal", podríamos entender que se está refiriendo al Jefe del Departamento del Distrito Federal; sin embargo sólo puede ser "gobernador" quien tien en sus manos o ejerce el gobierno, y en este caso es y sigue siendo el Presidente de la República por lo tanto no puede removerse a sí mismo de ese encargo. Se puede creer que aquí termina el problema; sin embargo, en el artículo 92 textualmente podemos leer: "... Los reglamentos, decretos y órdenes del Presidente, relativos al Gobierno del Distrito Federal y a los Depar-

tamentos Administrativos, serán enviados directamente , por el Presidente al Gobernador del Distrito y al Jefe del Departamento respectivo..." De acuerdo con la ley Orgánica de la Administración Pública Federal, el Departamento del Distrito Federal es un departamento administrativo, entonces en ese artículo se está refiriendo al Jefe del Departamento del Distrito Federal, también conocido como "regente"; ahora bien, la pregunta lógica inmediata a hacer después de considerar y deducir que el gobernador del D.F. según los artículos 89 frac. II y 92 constitucionales es una persona distinta al Presidente de la República y al Jefe del Departamento del D. F., es ¿Quién es el Gobernador del Distrito Federal? Si consideramos estos conceptos dados en la constitución , sólo como una falla en la redacción, entonces el problema sería sólo de interpretación jurídica. Sin embargo, es en el mismo texto constitucional donde se crea el problema al hablar de un gobierno ejercido directamente por el presidente de la República, a través del Jefe del Departamento del Distrito Federal, y al mencionar luego a una tercera persona como Gobernador del mismo al que hay que mandar los reglamentos, decretos y órdenes del Presidente. El problema sería menos si en este mismo artículo 92 en su texto dijera "...Al Gobernador del Distrito o al Jefe del Departamento respectivo..." La falta de esa conjunción crea contradicciones con el artículo 89 frac. II porque, como ya mencionamos antes, el Presidente de la República no puede removerse ni nombrarse a sí mismo en o para este cargo; es Gobernador directo del Distrito Federal por mandato constitu

CAPITULO CUARTO

DESCONCENTRACION ADMINISTRATIVA EN EL DISTRITO FEDERAL

A. CAUSA GENERATRIZ.

El hablar de la causa generatriz de la Deconcentración administrativa, nos lleva a pensar en un motivo único de carácter esencial que provoque la aplicación de tal forma de administración.

Sin embargo para los fines de este trabajo debemos entender ésta, la causa generatriz, como el sumum de varias y muchas razones que se consideran como esenciales y características de una comunidad, sean cualessean sus dimensiones.

En las comunidades actuales, ya sea que constituyan pueblos o ciudades, las necesidades que se generan por parte de los habitantes y los medios que éstos requieren para su satisfacción, no son siempre fáciles de encontrar u obtener en el mismo ámbito geográfico en que estén establecidas. Es pues necesario, comunicarse con el "exterior" y recurrir a elementos y recursos aje

MEJORA Y DIVERSIFICACION

nos a la comunidad.

Esta comunicación provoca la salida y entrada constante de elementos humanos, algunos estableciendo una estadía temporal, y otros haciéndolo permanentemente. Son estos últimos los que aportan consigo cambios debido a la influencia que generan por su convivencia con los nativos, en toda la organización de la comunidad, estos cambios combiandos con los usos y costumbre de los residentes originarios, que evolucionan en estos dos aspectos como logicamente sucede, representa el nacimiento de tendencias y la implantación de principios que no siempre encuentran campo fértil en todos los ciudadanos.

La incrementación de las actividades lógicas _mente provocada por el aumento de población determina la creación de diferentes formas de organización para efectuar cada una de esas actividades, y todas ellas unidas alrededor de un orden superior organizador, adoptado con aprobación de la mayoría, para dirigir y decidir a y por la comunidad, en su beneficio y en su representación.

La satisfacción de las necesidades de la comunidad, significa según el esquema hecho antes, un intercambio de ideas, de elemento humano, de satisfactores, de recursos económicos, etc.

El último cambio de intercambio señalado, supuestamente, debe tener como fin primordial satisfacer _

U-0030680

de una manera uniforme las necesidades de toda la colectividad; sin embargo, no todos sus elementos cuentan con los medios necesarios para obtener directamente sus satisfactores, de tal forma que recurren a aquellos que si los tienen o poseen para conseguirlos; lo anterior, provoca una mayor desigualdad en la repartición de los beneficios (causa de lo cual podemos señalar el nivel diferente de productividad de una persona a otra), y esto a su vez reúne identificando, a los diferentes sectores de la población según sea su nivel de vida, de tal forma que se crean centros de residencia con diferencia marcada en el costo.

No obstante, se conservan identificados o unidos esos diferentes sectores en cuanto a lo que se refiere a la suministración de servicios públicos, y el mantenimiento de los mismos.

Y para ello encargan a un órgano determinado, la organización y reparto del trabajo necesario para llevar al cabo lo anterior. Vemos pues, que para la implantación concreta de un sistema de organización, es necesario tomar en cuenta factores tales como: geografía, etnología, política, economía, demografía, ideología, etc.

Todos los anteriores factores señalados pueden ser agrupados en tres grandes sectores que son: factores sociales, económicos y políticos.

Es por lo tanto propio decir que la causa ge-

neratriz de la Desconcentración Administrativa, tiene sus bases primarias en consideraciones de carácter socio-económicas-políticas.

Ahora bien, en nuestro país existen muchas ciudades que reúnen todas las características señaladas en el esquema anterior, pero sin duda la que padece los mayores problemas en ese punto es la ciudad de México, y esto es fácil afirmarlo por el hecho de que es la zona de mayor concentración humana en todo el país.

Ya en el primer capítulo de este trabajo, hemos hecho un esbozo y cita de las diferentes épocas de la vida de lo que hoy conocemos por Distrito Federal, pero a continuación haremos consideraciones acerca del porqué se ha implantado la forma desconcentrada para su administración; para ello decidimos hacerlo por los tres grupos de factores antes señalados.

CAUSAS SOCIALES.

A riesgo de parecer repetitivos, hemos de mencionar entre estas causas el nivel o índice demográfico alcanzado en la ciudad de México. Si bien en reciente fecha se dió a conocer el dato de que la tasa demográfica había descendido en un tanto por ciento, el nivel de

población ya alcanzado es suficiente para plantear graves problemas a las autoridades, y el tener conocimiento de ellos, para la autoridad jerárquicamente superior es más fácil si para ello cuenta con órganos que guarden un mayor contacto con un área territorial determinada y que por lo tanto se compenetren más de la problemática existente en esa jurisdicción.

Para decirlo de otra manera, es mucho más fácil que sean atendidos quince millones de personas por dieciséis autoridades políticas, que por una sola.

Si bien no se guarda la proporción debida entre número total de habitantes y número de autoridades, esto se compensa con la "especialización" en el tratamiento a la problemática de un área determinada.

Con respecto a eso que hemos llamado "especialización", en este punto, podemos señalar que si bien no es requisito que los Delegados vivan en su jurisdicción correspondiente, lo cual no supone la existencia de esa especialización, al momento de asumir el cargo, si podemos y debemos tomar en cuenta que la adquieren durante el desempeño del mismo.

Esto nos lleva a considerar de este mismo punto, con respecto al Jefe del Departamento del Distrito Federal, ya que el tiempo que dura en su cargo, que generalmente es de seis años, lleva implícito el conocimiento mejor de la problemática de la capital, y por en

de un mayor acercamiento al logro de las soluciones correctas para esa problemática, y la interrupción de ese ejercicio cuando ya se ha empezado a aplicar la solución escogida como pertinente, significa un retraso importante en la mejoría de las condiciones de vida en el Distrito Federal.

Como una consecuencia de lo anterior, podemos decir que se logra un mayor acercamiento de las autoridades con la población. Consideramos ésta también, como una de las causas sociales para la adopción de la Desconcentración, porque el alejamiento que generalmente ha existido entre el gobernante y el gobernado en nuestro país, es motivo del desconocimiento completo y verdadero de las carencias que padece el segundo y desconocimiento también del efecto nocivo que muchas veces causan resoluciones tomadas por la autoridad correspondiente, que a su vez son producto del desconocimiento primero.

Este alejamiento también provoca el que el ciudadano, una vez que se resuelve a acudir ante la autoridad correspondiente, tenga en muchas ocasiones que hacer un sin número de antesalas, lo cual llega a exasperar y hacer desistir de acudir ante la autoridad, quedando por tanto por un lado la autoridad sin conocer el problema para darle solución, y por otro lado el ciudadano sin solución a su problema.

Esto obviamente entorpece a cualquier adminis

tración, y lo señalamos porque consideramos que el lograr un mayor contacto con el público fué una de las causas de la implantación de la desconcentración en el gobierno del Distrito Federal.

A este respecto debemos señalar que, el Reglamento del Departamento del Distrito Federal, señala como una de las obligaciones de los Delegados el dar audiencia al público dos veces por semana.

Ha sido típico en México, el tratar de dejar al gobierno la solución de todos los problemas que nos afectan; sin embargo, "gobernar es responsabilidad de todos", y el eliminar la apatía, falta de cooperación, es tarea difícil, el cómo lograr eliminarlo se puede hacer dándole al ciudadano los medios y canales necesarios para que ayuden a la administración.

Un medio o canal a su disposición, es pues, un representante subordinado directamente a la autoridad jerárquicamente mayor, lo cual, acompañado de la obligación de ese subordinado de escucharle, garantizan al ciudadano la más rápida búsqueda a la solución de sus problemas, y a la autoridad una mayor colaboración por parte del ciudadano.

Es pues, la Desconcentración, una forma de colocar a esos órganos en la vida pública y señalarles obligaciones fácilmente indentificables para el ciudadano. Como una forma de lograr una mayor aceptación por parte

del público de estos órganos, se deben realizar movimientos o campañas de concientización de los ciudadanos así como de las autoridades para lograr una mayor identificación entre ambos, que resulta en un mejor funcionamiento del sistema.

CAUSAS ECONOMICAS.

En el punto anterior mencionamos el hecho de que en las dieciséis delegaciones del Distrito Federal, existen diferencias marcadas de una a otra, en cuanto al índice de población, y el nivel de vida de sus habitantes; éstas diferencias hacen necesario un mejor reparto del presupuesto con que cuenta el Departamento de el Distrito Federal.

Ya en la introducción del presente trabajo señalamos que no se pueden considerar como las mismas las necesidades que tienen delegaciones como la Magdalena Contreras o Azcapotzalco. Si bien las necesidades de servicios públicos pueden ser las mismas, otros servicios que presta el Departamento del Distrito Federal, deben variar de una zona a otra, por ejemplo: los servicios médicos.

Con eso no queremos decir que se deba dar un

trato desigual a las diferentes áreas de la ciudad, pero sí que ese trato debe ser preferencial a las zonas que más lo requieren.

La desconcentración ayuda para este fin, colocando mediante una más acertada información a los sectores de la vida social de la población y de cada zona en prioridad debida a sus necesidades, sobre las otras menos afectadas; es decir, al llevarse al cabo la desconcentración y al hacer una aplicación presupuestal para cada zona (Delegación), el encargado (Delegado), podrá aplicar a su vez más acertadamente ese presupuesto en las áreas que más lo necesiten.

De esta forma los beneficios presupuestales se reparten más de acuerdo a cada área. Podemos observar por ejemplo, que esas causas han sido tomadas en cuenta al hacer las asignaciones correspondientes y por lo tanto, el presupuesto para una delegación como Azcapotzalco es superior al de otra como la Magdalena Contreras.

Mediante la Desconcentración se pueden resolver por zona los problemas de mantenimiento de los servicios públicos, así como su ministración, el control de los mismos, y su manejo.

También mediante esa forma administrativa se logra conocer más a fondo los requerimientos y el cumplimiento de las partidas destinadas a cada área de la Ciu-

dad y que son señaladas en el presupuesto anual del Departamento del Distrito Federal, cada fin de año, ya que habrá una partida mayor donde haga más falta, para esto se tomarán en cuenta las obras que se estén realizando en esa zona, ya sean obras de ampliación del METRO, o de los Ejes Viales, o cualquiera otra.

CAUSAS POLITICAS.

Politicamente, si bien la cadena de autoridades se alarga, lo cual haría pensar en una dilación en la resolución y despacho de los asuntos, y en una mayor concesión de prerrogativas a dichos funcionarios, lo cierto, es que la forma en que este tipo de administración coloca las situaciones y a los órganos encargados de llevarla al cabo, supone en la práctica una agilización de los asuntos, en un mayor acercamiento de pueblo a autoridades, lo cual tiene como consecuencia el incremento en la confianza lo que a su vez ayuda a aceptar de una forma más positiva las resoluciones de las autoridades, así como a coadyuvar con ellas, cuando así lo sea requerido.

Esta forma de administración parece preveer a la administración de un grado de especialización, debido a que se reparte más el trabajo.

Con respecto al incremento de funcionarios que supone la Desconcentración, debemos señalar, que si bien estos no se desligan de los órganos superiores, si existe una merma en el control a los subordinados, lo cual relaja un tanto la aplicación de la política señalada por el poder administrativo central y que se debe seguir por todos los elementos que forman la administración para darle uniformidad a la misma.

B. NATURALEZA JURIDICA.

Si bien ya antes hemos mencionado la naturaleza jurídica del Poder Ejecutivo actual del Distrito Federal, con base en los artículos 73 fracción VI base primera, 89 fracción II y 92 de la constitución, entonces, la base legal de sustentación o naturaleza jurídica de la desconcentración administrativa del Distrito Federal la podemos encontrar en ordenamientos legales de menor jerarquía, como son la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal y en el propio Reglamento del Departamento.

Así vemos que los artículos de la Ley Orgánica del D.D.F., que se refieren a la desconcentración son artículo 3, que faculta al Jefe del Departamento para auxiliarse en su trabajo, de las unidades adminis-

trativas y de gobierno que le sean necesarias para el efecto, este artículo pues, da la pauta para la creación de unidades administrativas de carácter desconcentrado así en el mismo artículo apartado B. señala cuales serán esos órganos.

En el artículo 33 del Reglamento Interior del Departamento del D.F., se dice: "Art. 33. Para la más eficaz atención y eficiente despacho de los asuntos de la competencia del Departamento del Distrito Federal, éste podrá contar con órganos administrativos desconcentrados que estarán jerárquicamente subordinados a la jefatura y que tendrán las facultades específicas para resolver sobre las materias y dentro del ámbito territorial que se determine en cada caso..."

Se otorga la facultad al Jefe del Departamento del D.F., para confirmar, modificar, revocar o nulificar las resoluciones que dicten esos organismos.

El Reglamento Interior del Departamento del D.F., asigna y distribuye las asignaciones de estos organismos de acuerdo con el art. 4° de la Ley Orgánica del Departamento del D.F., que así lo determina. Tanto el artículo 3 apartado B. de la misma ley como el artículo 34 del reglamento, establecen como órganos administrativos desconcentrados, los siguientes:

1.- Las delegaciones

- 2.- Almacenes para trabajadores del D.D.F.
- 3.- La Comisión de Desarrollo Urbano del D.F.
- 4.- Comisión de Vialidad y Transporte Urbano
- 5.- Servicio Público de Boletaje Electrónico, y
- 6.- La Comisión Coordinadora para el Desarrollo Agro - pecuario del Distrito Federal.

En el artículo 14 de la Ley Orgánica del Distrito Federal (Departamento), se determina la división territorial del Distrito Federal en dieciséis delegaciones. De los artículos 36 al 42 del reglamento y el 15 de la ley orgánica, dan las características territoriales y funcionales de las mismas, encuadrándolas en la desconcentración administrativa, pero el estudio detallado de ellas se verá en el capítulo siguiente al hablar de la distribución de competencias en el inciso b) correspondiente a los delegados del D.F.

También en el artículo 16 de la ley Orgánica se habla acerca de desconcentración, segundo párrafo : "...Los órganos administrativos desconcentrados, estarán jerárquicamente subordinados a la jefatura del Departamento del Distrito Federal la que, en su caso, fijará las relaciones que deberán guardar con otras dependencias..."

En el artículo 43 del reglamento nos habla acerca de los Almacenes para los trabajadores del departamento, y que tiene como principales objetivos el vender bienes de consumo a menores precios, mejorar la ca-

lidad de los mismos, dar crédito y mejorar la distribución, todo ello con el fin de ayudar a la mejoría de la economía de los trabajadores del Departamento.

También en el mismo ordenamiento se determina las funciones de la Comisión de Desarrollo Urbano, y se señala como órgano máximo de la misma, subordinada al jefe del Departamento, a una Junta Directiva, y que intervendrá en materia de expropiación, asesoramiento a los habitantes del D.F., evitar junto con los delegados anomalías en la ocupación y distribución de predios así como de habitación y fraccionamiento de los mismos, así como llevar a cabo programas de urbanización y remodelación y de servicios públicos y el mejor aprovechamiento de los recursos disponibles en cada área del Distrito Federal.

En cuanto a la Comisión de Vialidad y Transporte Urbano, el art. 45 establece que debe intervenir en los planes proyectos y construcción de obras viales, adquisición de equipos para el transporte (vgr: para el METRO), coordinar sus actividades con la Dirección General de Policía y Tránsito.

Por lo que respecta al Servicio Público de Boletaje Electrónico, el art. 46, señala que deben instalarse unidades de servicio tantas como sean necesarias para la eficiente prestación del mismo, y garantizar de esa forma la fácil adquisición de los boletos por parte del público en general.

La Comisión Coordinadora para el Desarrollo Agropecuario del D.F., debe según el art. 47, también participar en las actividades de este tipo en el D.F. , ayudar a la ejecución del Plan Nacional de Desarrollo Agropecuario, así como en cursos de capacitación campesinos, etc., para mejorar la productividad y comercialización de los bienes de ese tipo en el Distrito Federal.

CAPITULO QUINTO

DISTRIBUCION DE COMPETENCIAS

A. JEFE DEL DEPARTAMENTO DEL DISTRITO FEDERAL.

Antes de pasar al análisis de la figura del jefe del departamento del Distrito Federal y sus atribuciones, daremos cita a diferentes épocas históricas del Distrito Federal, en cuanto a los intentos por lograr un mejor gobierno y dirección del mismo, a través de él o los funcionarios que debieron en un momento determinado tener a su cargo el gobierno de éste.

En cuanto a los distintos tipos de regímenes gubernamentales que han ocupado el poder en nuestro país, dejaremos a un lado la época prehispánica, ya que este aspecto así como los diferentes procesos históricos que culminaron en la formación del Distrito Federal como actualmente lo conocemos, son tratados en el primer capítulo de éste trabajo.

Debemos partir de la conquista de México-Tenochtitlan, cuando los conquistadores tienen que hacer

se cargo de la organización administrativa de la ciudad para el efecto Hernán Cortés funda en Coyoacán el primer ayuntamiento de la ciudad, el cual quedaba directamente a su cargo.

Cuando Cortés ordenó la reconstrucción de México, quiso estar dentro de la ley de la metrópoli, como no tenía facultades para poblar y gobernar, resolvió crear un Ayuntamiento, lo cual hizo en Coyoacán, el que luego fué trasladado a la ciudad de México, cuando ésta fué erigida en ciudad en 1523.

Desde antes de la llegada de los españoles, la gran Tenochtitlan, era considerada como el centro y asiento mismo del poder y gobierno del Imperio, es así como al ser los españoles los nuevos detentadores del poder, toman como capital a la ciudad de México.

Como centro mismo vital de la vida del país, los problemas urbanos van creciendo, haciéndose necesaria una mejor organización administrativa. El aumento de la población provocaba por ende mayores problemas en cuanto a la prestación de servicios públicos, como vigilancia, salubridad, comercio, etc. El ayuntamiento, fué la base del sistema de gobierno español.

Estaba integrado por regidores y alcaldes que eran jueces de lo civil y criminal, dentro de su jurisdicción. En un principio sólo los pueblos de españoles podían tener ayuntamiento, pero a partir de 1531, tam -

bién los indios se les dió ese derecho.

La ciudad de México también conoció de los Ca
bildos por algún tiempo; a partir del 4 de diciembre de
1786, la Nueva España quedó dividida en doce Intenden
cias y tres Provincias, encontrándose la ciudad de Méxi
co en el territorio que correspondía a la Intendencia
de México.

Cada intendencia estaba gobernada por un in -
tendente y por sugdelegados, el régimen de gobierno de
la ciudad de México era diferente al de las demás Inten
dencias. Esta fué la última ordenación que se hizo en
cuanto al gobierno de las provincias en la época hispá
nica de México.

A partir de la Independencia, se siguió consi
derando a la ciudad de México como a la capital del
país, y desde entonces vemos regulada de forma constitu
cional las bases para su gobierno.

En el decreto de noviembre de 1824, artículo
primero, se señala que: "...el gobierno político y eco
nómico del expresado Distrito queda exclusivamente bajo
la jurisdicción del gobierno general desde la publica
ción de esta ley..." En 1826 se señala mediante decreto
que el gobierno político económico del Distrito Federal
será uniforme con el de los territorios federales.

Esto es, que la designación de las autorida -

des gubernativas estarán sujetas a el poder central.

El Distrito Federal en alguna época también co
noció del gobernador y no regente o jefe de departamen-
to, como ahora lo conocemos; así vemos que por ejemplo
en 1861, mediante una reglamentación de elecciones el
ayuntamiento del Distrito Federal quedaría integrado
por dos procuradores, veinte regidores y un Gobernador
designado por elección así como magistrados y jueces.

La elección popular de que entonces era suje-
to el puesto de Gobernador, provocaba algunas dificulta
des entre el presidente de la república y el gobernador
llegándose a tomar partido en algunas ocasiones por uno
o por otro. Así vemos que en el constituyente de 1917 ,
se elimina ese problema señalando que: "...el gobierno_
del Distrito Federal estaría a cargo de un gobernador _
dependiente directamente del presidente de la República
..."

Sin embargo, como la división del Distrito Fe-
deral en municipios presentaba problemas en cuanto a la
coordinación de las diferentes autoridades administrati
vas para la resolución de los problemas y un buen go --
bierno, mediante iniciativa de la ley del presidente Al-
varo Obregón, quedó el texto del artículo 73 constitu -
cional como sigue:

"...El gobierno del Distrito Federal estará a car-
go del presidente de la República, quien lo ejerce

rá por conducto del órgano u órganos que determine la ley respectiva..."

Con la creación del Departamento del Distrito Federal en 1928, como un organismo dependiente del ejecutivo federal, se crea así mismo la figura del Jefe de el mismo, jefatura que tiene sus bases en el artículo primero de la Ley Orgánica del mismo departamento, que señala: "Art. 1º El presidente de la república de acuerdo con lo dispuesto por el art. 73 fracción VI base primera 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".

OBLIGACIONES Y ATRIBUCIONES DEL JEFE DEL DEPARTAMENTO DEL DISTRITO FEDERAL.

La ley orgánica del Departamento nos señala como tales las siguientes:

- a) Residir en el Distrito Federal durante el tiempo que desempeñe su cargo.
- b) La representación legal del Departamento del Distrito Federal, función que puede delegar.

En el reglamento interior del departamento se señalan en capítulo especialmente dedicado a esta materia (capítulo II), las atribuciones del jefe del mismo.

Las funciones que realiza el jefe del departamento pueden o no ser delegables; en el artículo 5º se señala que son funciones no delegables:

- 1) Determinar la política administrativa del departamento del Distrito Federal.
- 2) Someter a acuerdo del Presidente de la República los asuntos que hayan sido encomendados al departamento.
- 3) Proponer al presidente la declaración administrativa de nulidad, caducidad o revocación de las concepciones.
- 4) Acudir ante el Congreso cuando este se lo demande.
- 5) Dar un informe anual al presidente de la situación del sector correspondiente.
- 6) Representar al presidente en juicios constitucionales, según artículo 19 de la ley de Amparo ("...el presidente de la República podrá ser representado en todos los trámites de esta ley, de acuerdo con los términos que establezca el ejecutivo federal, por secretarios de estado, y jefes de departamento administrativo, a quienes en cada caso corresponda el asunto...").
- 7) Resolver dudas de interpretación y aplicación del reglamento y sobre proposiciones para designación de personal de confianza y creación de nuevos pues

tos.

- 8) Intervenir en convenios con las federación, estados y municipios, siempre y cuando estos convenios afecten alguna competencia del departamento del Distrito Federal.
- 9) Determinar y ejecutar la política del Departamento en cuanto a la prestación de servicios públicos y planificación.

Sus atribuciones son:

- 1) Presidir la Comisión Interna de Administración y programación y designar a los miembros de las demás comisiones que se formen para el Departamento.
- 2) Aprobar la organización del departamento, así como los arteproyectos de presupuesto del departamento, y el programa financiero del mismo.
- 3) Contratar créditos y financiamiento con autorización de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.
- 4) Determinar la actividad que debe considerarse Servicio Público, y los casos de expropiación u ocupación de bienes de propiedad privada.
- 5) Aprobar con acuerdo del presidente la participación del departamento en entidades paraestatales.

En cuanto a la función representativa del je-

fe del Departamento, artículo 4º, del reglamento, función que puede delegar, esto, quiera decir, que para un mejor funcionamiento del departamento, el jefe del mismo puede dejar en manos de subalternos nombrados mediante acuerdo, la realización de funciones que la ley no marca como No delegables, y no por esto, y como también señala el mismo artículo, perder la facultad del ejercicio directo de estas funciones.

En cuanto a la obligación que tiene de presentarse ante el congreso, esto puede ser por dos causas : a) cuando el congreso quiera conocer la situación del departamento y del Distrito Federal, en cualquier aspecto, que se desarrollen en materia financiera, vgr: la distribución que se haga del presupuesto del departamento, y conocer resultados de la política administrativa del mismo, y b) para asesorar al congreso en la toma de decisiones al elaborar o votar un proyecto o ley que se refiera al Distrito Federal.

B. DELEGADOS DEL DISTRITO FEDERAL.

El aumento acelerado y desproporcionado de los problemas que en la actualidad afrontan las grandes urbes, han llevado a las autoridades administrativas a aplicar diferentes tipos de administración y en algunos

casos cambiándolas según vayan siendo las necesidades de la misma.

Una de estas formas es la de transferir ya sea a un órgano o a un agente administrativo inferior determinadas competencias, o un poder de decisión o de trámite, sin desligarse de los órganos superiores ni de el poder central.

A esta forma de administración que corresponde al campo de la desconcentración administrativa, se le llama DELEGACION, la cual se puede definir como: "La comisión o encargo que un funcionario transmite a otro con la capacidad de ejercitar determinadas facultades que le corresponden por razón de su competencia. El titular aparece como DELEGANTE y el subalterno como DELEGADO" (1).

Existen al respecto de la delegación, dos tipos de la misma, que son a saber:

1.- DELEGACION AD HOMINIS: Es otorgada o transmitida por un titular de la competencia como un acto propio específico, es decir, se puede dar el caso, como muchas veces sucede, que el cúmulo de obligaciones y trabajo que debe desarrollar el titular, no le permiten por lo mismo, hacerlo de una forma completa y satisfactoria, es entonces que para lograr

(1) Serra Rojas Andrés, op. cit. T.I, pp. 489.

una mejor administración, se delegan determinadas funciones a un agente administrativo, inferior o subalterno, el cual se mantiene jerárquicamente sujeto a la administración central.

- 2.- DELEGACION A IURE: Esta se da simplemente por disposición de la ley.

Para algunos autores, la delegación es equiparable a la Desconcentración; sin embargo, existen diferencias entre una y otra, por ejemplo: los órganos desconcentrados poseen una exclusividad de competencia y en la delegación el órgano delegado realiza funciones cuya competencia no le es exclusiva, y no posee, ya que los actos que se realizan siempre se tienen por actos del superior, mientras que el agente administrativo sujeto a la desconcentración realiza actos de tal forma en que se crea una autonomía técnica.

Por otra parte debemos señalar que hay una diferencia entre delegación de facultades y delegación de competencias; para que se puedan delegar competencias, es necesario que sea dispuesto por la ley, y para la delegación de facultades, solo es necesario que sea realizada por quien por disposición de la ley es competente para hacerlo. Por lo tanto podemos decir que la competencia es indelegable y las facultades si pueden ser delegables.

Como señalamos antes, el órgano delegado no

se desprende del orden jerárquico y por lo tanto la delegación de facultades de la cual es objeto no le confiere la titularidad de las mismas, es decir, que la delegación es transitoria. En cambio de la desconcentración, si se confiere la titularidad y el ejercicio de funciones y de forma permanente.

Otra diferencia está en que en la desconcentración la responsabilidad de los actos realizados recae en el órgano desconcentrado, mientras que en la delegación, el delegante es quien se conserva como responsable de ello, o sea, de los actos del delegado.

En cuanto a las características de los órganos desconcentrados, estos tienen las siguientes:

- a) No gozan de autonomía económica y legal.
- b) Participan de la competencia natural de los órganos superiores.
- c) Se crean por medio de ley o decreto o acuerdo ya sea del ejecutivo federal o de una secretaría o de un departamento de estado.
- d) Sus erogaciones corren por parte del presupuesto de egresos de la federación (en el caso de los órganos desconcentrados del Distrito Federal, corren por parte del presupuesto de egresos del departamento).
- e) Se extinguen solo a través de un acto igual al que les dió origen.

- f) Los titulares de estos órganos son responsables de sus actos.
- g) Ejercitan sus atribuciones en un determinado territorio de acuerdo a la materia que les corresponde.

Como podemos observar, la desconcentración administrativa realizada por el gobierno federal, y que culmina aquí en el Distrito Federal, con las delegaciones, nos deja apreciar que estas se ajustan bien al patrón determinado que anotamos arriba y el cual nos describe a los órganos desconcentrados.

En todos los puntos marcados, las delegaciones se sujetan al patrón; así por ejemplo: Observamos que, a) tienen un presupuesto marcado por el Departamento del Distrito Federal, b) el departamento tiene ingerencia total sobre ellas, c) son creadas mediante acuerdo o decreto, d) sus gastos se incertan en el rubro del presupuesto del departamento, e) pueden ser eliminadas mediante acuerdo o decreto, f) los delegados son los responsables de sus actos frente al jefe del departamento, y g) ejercen sus funciones en un territorio determinado precisamente fijado por la ley.

La ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal, en su artículo tercero le confiere facultades al jefe del departamento para que se auxilie en el desempeño de sus funciones de una serie de órganos administrativos a los cuales clasifica en dos grupos:

- a) Organos administrativos centrales, y

b) Organos administrativos desconcentrados.

En este segundo grupo es donde encontramos a las DELEGACIONES, en sus respectivas circunscripciones geográficas. En el artículo 14 se señala la división que debe observar el Distrito Federal en cuanto a las delegaciones, que son dieciséis, a saber:

- I ALVARO OBREGON
- II AZCAPOTZALCO
- III BENITO JUAREZ
- IV COYOACAN
- V COAJIMALPA DE MORELOS
- VI CUAUHTEMOC
- VII GUSTAVO A. MADERO
- VIII IZTACALCO
- IX IZTAPALAPA
- X LA MAGDALENA CONTRERAS
- XI MIGUEL HIDALGO
- XII MI'PA ALTA
- XIII TLAHUAC
- XIV TLALPAN
- XV VENUSTIANO CARRANZA, Y
- XVI XOCHIMILCO.

Se les define en el mismo ordenamiento como "Organos desconcentrados" (art. 15), y señala que "... la desconcentración de atribuciones siempre será general, y garantizará la autonomía de su ejercicio por los delegados en coordinación con los órganos de la ad-

ministración central y desconcentrada para el mejor gobierno de la entidad..."

Es decir que la misma desconcentración de atribuciones se observará para todos los delegados y en todas las materias, a excepción de aquellas que por su naturaleza correspondan a, en su ejecución, los órganos de la administración pública centralizada.

La autonomía que les caracteriza, los hace, a los delegados, directamente responsables por sus actos, frente a la administración central. En este mismo artículo se señala que cada delegación estará a cargo de un DELEGADO, el cual podrá ser removido o nombrado por el jefe del departamento mediante previo acuerdo del presidente de la República. El artículo 15 señala los límites geográficos de cada delegación.

La DELEGACION en el Distrito Federal, ha sido adoptada como una medida de intento de solucionar los grandes problemas que padece la urbe. Es bueno señalar, que la reforma administrativa que lleva a cabo el gobierno, trata entre otras cosas, de aliviar la concentración, tanto de actividades como de población, y por ende de problemas que se padecen en muchos lugares del país, siendo el Distrito Federal el más afectado, por ser el centro económico y político del mismo.

En el reglamento Interior del Departamento de el Distrito Federal, se señalan los medios que se estima correctos para dar una "...más eficaz atención y efi

ciente despacho de los asuntos de la competencia del Departamento del Distrito Federal..." (art. 33), pues señala que éste podrá contar con órganos administrativos desconcentrados que estarán jerárquicamente subordinados a la jefatura, es decir, se refiere y da la pauta para la creación de las delegaciones.

Así en el art. 34 del mismo reglamento, se señala que: "Los órganos administrativos desconcentrados del Departamento del Distrito Federal serán los siguientes: I. Las delegaciones, en sus respectivas circunscripciones geográficas..." Las delegaciones como órganos desconcentrados participan de la naturaleza jurídica y administrativa de la propia composición del departamento del Distrito Federal, y por eso, ejercen las atribuciones que corresponden al Departamento como órgano centralizado, pero cada una de el ámbito geográfico exclusivo de su jurisdicción.

DELEGADOS DEL DEPARTAMENTO DEL DISTRITO FEDERAL.

En cuanto a los delegados, para poder ser nombrados como tales, deberán tener un mínimo de dos años de residir en el Distrito Federal, anteriores e inmediatos al nombramiento (art. 38 Reglamento Int. D.D.F.).

Los delegados deberán hacer recorridos periódicos en su delegación para percatarse de la forma de la prestación de los Servicios Públicos y vigilar de que se dé buen mantenimiento a las obras de interés general, y además tienen la obligación de dar audiencia a el público por lo menos dos veces a la semana.

Lo anterior es todo lo que señala el Reglamento del D.D.F., en cuanto a las funciones del Delegado, pero sí es más extenso en cuanto a los servicios que debe proporcionar la delegación, que son entre otros:

Por lo que se refiere a Servicios Públicos, atender y vigilar la debida prestación de los mismos, autorizar o fijar horarios para la prestación de ellos, cooperar en el mantenimiento del orden público, proporcionar mercados, parques, jardines, bosques y viveros, atender el servicio de limpia y sanidad, construir las vías y obras públicas necesarias, escuelas, bibliotecas museos, deportivos, y darles mantenimiento, así como el alumbrado público, agua potable y drenaje, algo interesante, prestar gratuitamente servicios funerarios a indigentes, esta junto con la proporción de servicios médicos, es una buena medida, a más de seguridad social, también de prevención.

Esto es en pocas palabras lo que podemos decir acerca de la distribución de competencias en el ámbito de la desconcentración administrativa que se lleva a cabo en el Departamento del Distrito Federal, y también de sus funciones.

CAPITULO SEXTO

FUNCIONES DESCONCENTRADAS EN EL DISTRITO FEDERAL

A. SERVICIO PUBLICO.

Para poder entrar de lleno al estudio de los servicios públicos, es necesario que primero hagamos un análisis del mismo concepto, tomando en consideración los diferentes puntos de vista que al respecto se han dado.

Debemos partir del principio de que todo servicio prestado, sea cual sea su índole, corresponde a la satisfacción de una necesidad, las cuales pueden ser de acuerdo con el número de personas a las que se tenga que satisfacer, particulares o colectivas.

Cuando las comunidades no habían alcanzado el grado de desarrollo que ahora poseen y por lo tanto el grado de complejidad era menor, los particulares podían satisfacer sus necesidades por sí mismos, y aunque la organización administrativa no estuviera desarrollada lo suficiente para eliminar esa forma de satisfacción

la organización política si debía vigilar que la satisfacción de necesidades particulares, no lesionase los intereses de la comunidad o de otros particulares.

Esta intervención del Estado en la vida pública, más concretamente en la satisfacción de las necesidades públicas, se debió primordialmente al alto grado de complejidad que esa satisfacción entrañaba; complejidad provocada por el número de personas que eran necesarias para su satisfacción como por el número de personas que necesitaban la satisfacción de esa necesidad.

De esa forma el gobierno, como el elemento dirigente del estado, crea cuerpos y organismos encargados de llevar al cabo esas tareas. Es decir que como un ente administrativo, extiende sus funciones más allá de la administración de justicia, de la implantación de deberes y obligaciones de los ciudadanos, también les confiere derechos cuya satisfacción podrá ser exigida tanto de entes judiciales como de entes administrativos.

En el caso que nos ocupa, analizaremos el aspecto puramente administrativo. El Estado en su carácter de soberano, no se concreta a mandar e imponer, sino que también como un ente regulador de la vida social se convierte en un administrador que proporciona bienes y servicios a la población. En cuanto a la prestación de estos servicios, por ser proporcionados por el Estado, que es una figura de Derecho Público, se les llamó SERVICIOS PUBLICOS, a más de estar dirigidos a u-

na comunidad, y no a una persona en particular. Para lograr una mejor y más eficiente satisfacción de esas necesidades colectivas, fué necesaria la creación de instituciones de carácter público controladas directamente por el estado.

La complejidad en las sociedades actuales, debida a la gran variedad en sus actividades, hizo necesaria la reglamentación por parte del Estado de las mismas reservándose para él, aquellas que consideró que en un momento determinado si estuvieran en manos de particulares podrian significar un desequilibrio en la estabilidad colectiva y por lo tanto estatal.

Así vemos que por ejemplo, en nuestro país el Estado tiene como exclusivas la prestación de servicios como la acuñación de moneda, correos, telégrafos, vías de comunicación, etc. (art. 28 constitucional).

En algunos casos cuando el Estado no cuenta con los medios necesarios para la prestación de un servicio puede o tiene la facultad de hacer concesiones a particulares para que sean ellos, a su vez bajo control estatal, los que proporcionen ese servicio.

En cuanto a la naturaleza jurídica del Servicio Público, para muchos autores, ésta se establece cuando una ley expedida para crearlo así lo define. Sin embargo, no en todas las legislaciones se puede observar éste fenómeno, en México, por ejemplo, son neces

rios consideraciones de carácter económico (presupues _ tal), para poder dar a un servicio el carácter de Públi _ co, en cuanto a que sea el Estado el que lo proporcione lo anterior nos lleva a pasar al análisis de las caracte _ rísticas del Servicio Público.

Se ha definido al Servicio Público, como: "Un servicio técnico ofrecido al público de una manera regu _ lar y continua, para la satisfacción de una necesidad , colectiva y por una organización pública". De la ante _ rior definición se distinguen algunos elementos caracte _ rísticos del Servicio Público, como por ejemplo:

- a) Que sea una actividad técnica
- b) Que satisfaga una necesidad colectiva
- c) Que tenga una reglamentación jurídica.

Para que un Servicio Público pueda ser consi _ derado como tal, en función de los entes a los cuales _ va dirigido, es necesario que en el cuerpo de su regla _ mentación se tomen en cuenta los elementos de obligato _ riedad, generalidad y continuidad principalmente, aun _ que algunos autores consideran otros elementos como ca _ racterísticos del servicio público.

En cuanto a la obligatoriedad, que es el de _ ber que tienen las autoridades encargadas de prestar el servicio, de así hacerlo, Serra Rojas, señala que la _ consideración de este elemento como una característica _ del servicio público no es uniforme en la doctrina, sin embargo, debemos señalar que las autoridades encargadas

de la prestación lo están, en virtud de mandato expreso de ley, reglamento, acuerdo etc., a cumplir con dicha prestación, siempre y cuando las personas que lo demanden, sea cual sea su condición social o económica, cumplan con los requisitos establecidos previamente para exigir la prestación de ese servicio.

Por lo que se refiere a la generalidad, señala que todos los habitantes tienen derecho a usar o reclamar la prestación de los Servicios Públicos de acuerdo con las normas que los rigen, es decir, de acuerdo con su forma, condiciones y limitaciones al mismo. De lo anterior se desprende que ningún ciudadano podrá exigir más de lo que por un servicio se debe proporcionar, (es decir, un tratamiento especial), en cuanto a la Continuidad, nos señala que el servicio público no debe interrumpirse.

La interrupción en la suministración de un Servicio Público, (vgr: la electricidad), causaría un menoscabo en el desarrollo de la comunidad, debido a que se interrumpiría el proceso de producción, como consecuencia también habría un paro de labores, y los trabajadores dejarían de percibir la remuneración debida por su trabajo, lo cual a su vez se traduciría en un deterioro de la economía familiar y en conjunto de la economía nacional.

En nuestra legislación en el artículo 123 de la constitución, se habla acerca de los trabajadores

que trabajan en la prestación de Servicios Públicos, y señala que, en los servicios públicos será obligatoria para los trabajadores, dar aviso con diez días de anticipación a la Junta de Conciliación y Arbitraje, de la fecha señalada para la suspensión de labores (Apdo. A. fracción XVIII).

Y en cuanto a los trabajadores que proporcionan servicios públicos dados directamente por el Estado (frac. X apdo. B), se les reconoce el derecho de huelga es decir, el legislador está tratando de prever la eventualidad de una interrupción en la suministración de los servicios públicos.

Otra característica que podríamos señalar de los Servicios Públicos, sería: El servicio público debe ser gratuito; en un principio, esta característica entendida como una prestación por parte del Estado, tiene sus bases en que el servicio no se está proporcionando con fines de lucro.

Sin embargo, podemos observar que en las actuales circunstancias, refiriéndonos al aspecto demográfico, entraña una mayor laboriosidad en proporcionar esos servicios a un cada vez mayor número de personas que lo exigen, el manejo de los elementos materiales, y el empleo necesario de un mayor número de servidores, entraña un gasto económico al cual el Estado debe hacer frente, por lo tanto es necesario que él mismo se proporcione los medios necesarios para cubrir esos gastos.

Es decir, el servicio público requiere de un mantenimiento, que significa un costo y este costo debe ser cubierto, y aunque el monto de lo cobrado a los particulares sea mínimo (o por lo menos no en proporción directa con su costo), significa que éste ha dejado de ser gratuito.

El concepto de Servicio Público gratuito, ha venido sufriendo cambios conforme al desarrollo de las comunidades ha ido aumentando la complejidad y el costo de la suministración de los mismos. Los servicios públicos ya no son cubiertos en su totalidad por el Estado, ya que el particular contribuye a su mantenimiento.

En resumen podemos decir acerca de lo que es un Servicio Público, lo siguiente: "Es toda actividad pública dirigida a la satisfacción de una necesidad de interés general".

EL SERVICIO PUBLICO ENTENDIDO COMO UNA PRESTACION.

El servicio público cubre diversas necesidades, es por ende necesario comprender, que las prestaciones que ofrece pueden y son de diferentes tipos, encaminadas todas a la satisfacción de una necesidad de interés general; así podríamos distinguir entre:

- a) Prestaciones de orden material
- b) Prestaciones de orden financiero, y
- c) Prestaciones de orden intelectual o cultural.

En algunas ocasiones, empresas privadas, proporcionan la satisfacción de necesidades de interés general, pero cuando el Estado considera que esas empresas no están cumpliendo bien con su finalidad, llega a intervenir de una forma u otra para lograr ese objetivo y lo hace ya sea haciéndose cargo él mismo del manejo de esa empresa o combinando actividades con los particulares, o bien estimulando a la iniciativa privada para la creación o iniciación en empresas (por medio de inversión), que proporcionen servicios públicos.

EL SERVICIO PUBLICO EN CUANTO A SU EJERCICIO.

Ya hemos dejado señalado que el servicio público debe ser proporcionado de manera continua, general obligatoria. Sin embargo, en algunas ocasiones no cuenta el Estado con el equipo, personal o material necesario para proporcionarlos, de tal forma que realiza contrato de concesiones a particulares o empresas privadas para que sean estas quienes lo hagan; de esta forma se puede hablar de una suministración Directa y una Indirecta, o que también podríamos llamar: 1) Administración Directa y 2) Concesión de Servicio Público.

- 1) ADMINISTRACION DIRECTA.- Son servicios públicos de administración directa, aquellos en que el Estado

cuenta con los medios necesarios (equipos, material, personal, etc.), para proporcionarlos (vgr: agua potable, alcantarillado, saneamiento, transporte colectivo, etc.), y que están bajo su tutela directa.

- 2) CONCESION DE SERVICIO PUBLICO.- Los servicios públicos deben ser considerados como una prestación, esto es, que no se obtiene una contraprestación. Sin embargo, en el aspecto de la concesión, es necesario para que ésta pueda existir como tal, el que haya una contraprestación del Servicio proporcionado, ya que la concesión, o mejor dicho mediante la concesión, el concesionario se remunera de la actividad desarrollada.

Cuando el Estado contrata con un particular o una empresa privada para la concesión de un Servicio Público, lo hace siempre bajo estricta reglamentación dada para tal efecto por el organismo pertinente.

El concesionario asume las responsabilidades inherentes al caso (es decir, con todas las actividades que para la prestación del servicio se requieran y generen). De tal forma que podemos observar que se generan derechos y obligaciones para el concesionario derivadas de la celebración de un contrato.

Hay que señalar que estas concesiones siempre son dadas por un tiempo determinado, y está sujeto a las condiciones del contrato en la ley Orgánica del De-

partamento, artículo 27. fracción I que establece que ___ las concesiones serán siempre por tiempo determinado , el cual sea el necesario para que la empresa o particular concesionario amortice las inversiones hechas por ___ él para la suministración del servicio.

Por cuanto hace a los derechos y obligaciones de los concesionarios, estos están determinados por las estipulaciones del contrato celebrado, pero se podría _ señalar como regla general la obligación de asegurar el funcionamiento regular del servicio (que sea ininterrumpido, general, continuo); por general se entiende en es tos casos, a todos aquellos que lo soliciten siempre y cuando cumplan con los requisitos exigidos para proporcionararlo.

Es decir, la concesión de un servicio público a más de ser un acto administrativo, "es un acto con ___ tractual y reglamentario en virtud del cual el funciona miento de un Servicio Público es confiado temporalmente a un individuo o empresa concesionaria, que asume todas las responsabilidades del mismo y se remunera con los _ ingresos que percibe de los usuarios del servicio conce dido".

La concesión se reserva medios administrati - vos para obligar al concesionario al cumplimiento de su deber, como vgr: el modificar el régimen del servicio.

Dentro de los tipos de suministración de Ser-

vicios públicos, también encontramos a: 3) Empresas de economía mixta o privadas, y 4) Descentralizadas por servicio.

- 3) EMPRESAS DE ECONOMIA MIXTA O PRIVADA.— En estas empresas el Estado se reserva la dirección de la empresa como accionista mayoritario, por medio de la aportación de capital en acciones preferentes, independientemente de que esas empresas tengan su propio capital. Estas se manejan bajo normas de derecho privado. Por ejemplo: Compañía de Luz y Fuerza del Centro y Asociadas, Altos Hornos de México S.A., etc.

- 4) DESCENTRALIZADAS POR SERVICIO.— El Estado tiene ingerencia dentro de estas empresas en cuanto a que les crea un régimen jurídico apropiado al Servicio Público, asignándoles un patrimonio propio y una personalidad jurídica, así como un régimen financiero adecuado a su finalidad, y tienen ingerencia en la vigilancia y fiscalización de la empresa.

REGIMEN JURIDICO DEL SERVICIO PUBLICO.

Hemos visto que el servicio público es un ente de derecho público, tanto porque es proporcionado por el Estado, como porque va dirigido a una colectividad; sin embargo, cuando el servicio público entra en el campo contractual, por medio de contratos de concesión se convierte también en una figura de Derecho Pri-

vado.

DEFINICION DE SERVICIO PUBLICO.

En vista de todo lo anteriormente señalado podemos concluir que el Servicio Público es la actividad pública general obligatoria y continua por parte del Estado encaminada a la satisfacción de necesidades de interés general.

EL SERVICIO PUBLICO EN LA LEY ORGANICA DEL DEPARTAMENTO DEL D.F.

La determinación de "público" que de un servicio haga está sujeta a que así lo disponga la ley. En la ley orgánica del D.D.F., en su artículo 23 dice: "Para los efectos de esta ley se entiende como servicio público la actividad organizada que se realice en conformidad a las leyes o reglamentos vigentes en el Distrito Federal con el fin de satisfacer en forma continua uniforme regular y permanente necesidades de carácter colectivo. La prestación de estos servicios es de interés público".

Como un requisito que marca la ley para que un servicio sea considerado como público, es necesario que la prestación del mismo sea de utilidad pública, y el reglamento interior del D.D.F. en su artículo quinto fracción XVIII señala como una de las atribuciones del jefe del mismo: "... determinar la actividad que deba considerarse de servicio público, con base en las

disposiciones de la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal, otras leyes y este reglamento..."

Así podemos observar, que en nuestro país, se puede determinar que un servicio sea considerado como público mediante dos formas, que son: a) A través de una ley que así lo determine específicamente y b) a través de una ley que faculte a la autoridad administrativa para crearlo.

En cuanto al ejercicio de los Servicios públicos, esta ley contempla las formas directa y la indirecta, sienda la primera a través del mismo departamento del D.F., y la segunda por medio de concesiones, artículo 22 de la ley orgánica del Departamento: "La prestación de los servicios públicos en el Distrito Federal corresponde al Departamento del propio Distrito Federal (forma directa), sin perjuicio de encomendarla, por disposición del Presidente de la República, mediante concesión limitada y temporal que se otorgue al efecto a quienes reúnan los requisitos correspondientes (forma indirecta, concesión)..." Para los efectos de esta ley en cuanto a la prestación indirecta o concesión, sólo podrán ser concesionarias, según el artículo 25 de la misma ley, "...personas físicas o morales de nacionalidad mexicana..."

Las concesiones pueden ser otorgadas sólo: Directamente por el Presidente de la República, ya que es éste quién tiene directamente bajo su cargo el gobierno

del Distrito Federal, pero lo puede hacer a proposición del Jefe del Departamento (Art. 1º Ley Orgánica del D.D.F.), y es el Presidente quien en última instancia decide acerca de las mismas.

En cuanto a lo que se refiere al tiempo que debe durar la concesión, la ley señala que debe ser el suficiente para que el concesionario amortice totalmente las inversiones que deba hacer en razón directa del servicio, (art. 27 Ley Orgánica del D.D.F.), es decir, la concesión no representa una acción gratuita, porque obtendrá en el desempeño de sus labores, un lucro, el cual, por otra parte, estará siendo obtenido a través del pago del servicio por parte de los particulares a los cuales se preste, en base a tarifas fijadas por el propio departamento (art. 26 frac. II Ley Orgánica del D.D.F.).

El plazo de las concesiones podrá ser prorrogado. Para la fijación del tiempo que debe durar la concesión se tomarán en cuenta diferentes factores, que pueden ir desde el tiempo necesario para la creación de las instalaciones requeridas para la prestación, o de su adecuación, en el caso de que se usen inmuebles proporcionados por el mismo departamento, hasta el tiempo que se estime necesario para dejar en coordinación y eficiente marcha la prestación del servicio, pasando por el tiempo necesario para la amortización.

0 cuando se considere que se ha cumplido to -

talmente con el compromiso o contrato (prestación del servicio), así en el artículo 29 se señala que el plazo de la concesión puede ser prorrogado por el Presidente de la República a proposición del Jefe del Departamento siempre y cuando se considere que el concesionario ha cumplido en sus términos la concesión.

Se ha hablado acerca de la creación del Servicio Público, pero ¿cuándo puede ser suprimido un Servicio público? En el Art. 29 el legislador ha dejado señalada la posibilidad de la supresión de los mismos al decir: "...y que el concedente no resuelva suprimir o prestar directamente el Servicio Público de que se trata..."

En realidad, la ley Orgánica del D.D.F., no señala en que casos se podría llevar al cabo la supresión del servicio; sin embargo, podríamos señalar que esta supresión solo procedería en el caso de que se hubiere cumplido con el factor primordial del servicio público, que es el fin de satisfacer una necesidad colectiva de interés general, vgr: el Censo.

El control directo de la concesión está a cargo del jefe del departamento, así como su organización, esta intervención directa de un servidor público en el funcionamiento de una empresa privada, cuando esta trabaja en coordinación o para el Estado, dignifica necesariamente la intervención estatal en la misma, de tal forma que observamos que una persona sujeta de derecho privado se convierte también en sujeta de derecho públi

co, desde el momento en que es concesionaria y ejecutante directa de acciones concernientes, aunque no exclusivas del Estado, (hacemos el señalamiento de no exclusivas, porque no todos los servicios públicos son exclusivos del Estado), al respecto nos remitimos a la constitución que en el artículo 28 señala cuales son los servicios públicos exclusivos del Estado, y los unos excluyen a los otros.

El D.D.F., tiene facultades, otorgadas por este ordenamiento, para vigilar y reglamentar el funcionamiento de las concesiones, así como de fijar tarifas o modificarlas, usar de la fuerza pública para lograr el funcionamiento de la concesión cuando este se ha dejado de prestar cuando aún no se ha cumplido el término de la misma y se oponga resistencia a la prestación. También se puede revocar la concesión.

En cuanto a las obligaciones del concedente, en este caso el D.D.F., esta se obliga a indemnizar correspondientemente al concesionario cuando se provoque una situación que motive la revocación del contrato de concesión. Los motivos que pueden causar la revocación, son determinados únicamente por el propio departamento, de acuerdo a apreciaciones que haga de la situación de la concesión, sin que para ello (art. 27 frac. IX) medie una falta grave por parte del concesionario que motive la rescisión de la concesión.

Otra de las formas en que se termina la conce

sión, es mediante la declaración de caducidad, la cual se hará por vía administrativa, por el presidente de la República, ya sea porque se haya interrumpido la prestación del servicio, o se modifique la forma de prestación o se enajenen bienes afectos al mismo sin autorización del departamento, o porque no se hagan los pagos señalados o se de la garantía por parte del concesionario de acuerdo a lo señalado en el contrato de concesión.

Por medio de la declaración de Caducidad, la cual deberá ser notificada personalmente al concesionario, todos los bienes afectos a la misma concesión pasarán a ser propiedad del Departamento del Distrito Federal.

B. ASPECTO PRESUPUESTAL.

Por lo que respecta a este punto, cada año junto con el presupuesto de Egresos de la Federación, se publica el Presupuesto de Egresos del Departamento del Distrito Federal.

Si bien no podemos señalar que criterios se toman en cuenta para la fijación de las partidas destinadas a cada una de las partes del Sector Distrito Fed

ral, si podemos mencionar que se da preferencia a los
Servicios Públicos.

Durante la presente administración se ha dado una mayor preferencia a los programas de Transporte Urbano, Imagen Urbana, Saneamiento ambiental y limpieza , así como el Mejoramiento Urbano y de Infraestructura y Equipamiento para la Vialidad. El presupuesto del D.D. F., se reparte primero entre los diferentes órganos que forman al Departamento, así como entre los organismos desconcentrados, descentralizados y empresas de participación estatal mayoritaria del y de los cuales forma parte el D.D.F.

Este presupuesto tiene que ser aprobado por el Congreso de la entidad, es este caso el Congreso de la Unión.

Las partidas destinadas a los servicios públi cos, en el presupuesto para el presente año (1980) su man más del noventa por ciento del total, y dentro de esta suma las partidas destinadas a obras viales tienen la mayor parte.

Es necesario hacer notar la importancia que el gobierno ha dado a estos problemas, si tomamos en cuenta por ejemplo que en la administración pasada (19 70-1976), se construyeron obras de este tipo que alivia ron parcialmente el problema de vialidad, ya que no se contruyeron obras complementarias que ayudaran a las

recién construídas, a dar un mejor servicio; caso parecido a este sucedió con las obras del Sistema de Transporte Colectivo METRO, en la administración pasada no se construyó ni se amplió línea alguna de la red.

Estos estacionamiento vistos contra el aumento de vehículos, y población, propiciaron un deficiente servicio de las antes planeadas eficientes obras viales y servicios de transporte.

Si bien la tasa de incremento demográfico en el país ha disminuído, esto no quiere decir que esté en recesión, y menos que la gente deje de trasladar su residencia a otro lugar en busca de "mejores condiciones" de vida, o que deje de trasladarse a otros centros de trabajo.

Diariamente el Distrito Federal registra un aumento y disminución impresionante de población, la llamada "población flotante", que viene a aumentar los problemas de tránsito y transporte urbano en la entidad si a esto sumamos el número diario de inmigrantes del interior de la República, que vienen a establecer su residencia en la capital, los problemas antes señalados, y la suministración de servicios públicos, se acrecenta considerablemente.

Como no se puede prohibir a ningún mexicano que resida en el lugar que quiera, las autoridades capitalinas tienen que afrontar la situación, aceptarla y

darle solución.

Este aumento flotante y el estable que registra la población de la ciudad de México, con las exigencias que acarrea, ha tenido como consecuencia un aumento en el presupuesto del Departamento del Distrito Federal en lo que va de la presente administración (1976-1982), de casi un quinientos por ciento.

Este aumento se debe en gran medida a las necesidades de agilización del tránsito ciudadano así como de la transportación urbana; hemos señalado ya que la mayoría del presupuesto se dedica a este tipo de obras sin embargo, la pérdida de horas-hombre que se sufren por las deficiencias de obras bien planeadas y de servicios sigue siendo grande.

Las condiciones de vida en el Distrito Federal, y su costo son respectivamente medianas y caras, y lo primero es debido a lo segundo. Si bien se goza de servicios, que resultan baratos en comparación con los prestados de igual índole en todas las ciudades de otro país, también es cierto que el nivel de vida en esos es mejor.

Por ejemplo, podemos tomar el METRO, que en la ciudad de México resulta barato y presta un mejor servicio en cuanto a instalaciones que los de otras ciudades que lo poseen. Si se subiese su costo, esta alza tendría por una parte repercusiones en la economía del

usuario, por otro lado, sería inflacionaria la medida, ya que se pediría el aumento en las tarifas de otros transportes, para evitar estas situaciones el Departamento, subsidia empresas como esta, y deja por lo tanto de resolver por lo menos en parte otros problemas con la desaplicación de las partidas que destina a los subsidios.

Lo anterior logicamente acarrea la deficiencia en la prestación de otros servicios o que se dejen de prestar como tales.

No obstante lo anterior, cuando el caso lo amerite, el Jefe del Departamento podrá hacer trasposos de presupuesto, o sea, en las asignaciones de un programa a otro, y queda facultado para este efecto por el artículo sexto del presupuesto del presente año (1980).

En cuanto a la responsabilidad por el manejo y aplicación del presupuesto, son sujetos de tal responsabilidad, el Jefe del Departamento, los Directores, Vocales Ejecutivos, Administradores o Gerentes de los Organismos descentralizados y de las empresas de participación estatal mayoritaria.

Podemos observar que no se menciona a los Delegados del Departamento, esto se debe a que como son producto y sujetos de la Desconcentración Administrativa, adquieren junto con la autonomía de acción que los caracteriza, la posibilidad de que se les finque respon

sabilidades de acuerdo con la ley de responsabilidades de funcionarios públicos.

Y también los delegados son directamente responsables del manejo del presupuesto asignado a sus respectivas delegaciones ante el Jefe del Departamento.

En cuanto a los informes que sobre el uso del presupuesto se dé, que debe dar el Departamento, este así como sus organismos descentralizados y empresas de participación estatal mayoritaria, están obligados a enviar cada mes a la Secretaría de Programación y Presupuesto, sus estados de contabilidad y presupuestales, y cada año un informe que los comprenda para su incorporación pública.

En ninguna forma los funcionarios antes citados, podrán llevar al cabo operaciones que excedan de los límites del presupuesto o que comprometan a éste de tal forma que no se puedan llevar al cabo los programas señalados para el ejercicio fiscal correspondiente, o que no permitan que se presten los servicios públicos correspondientes.

Si bien el manejo del presupuesto del Sector Departamento del Distrito Federal, está en manos del Jefe del mismo, la vigilancia de su correcta aplicación, la tienen tanto la Secretaría de Programación y Presupuesto como la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Siendo la primera la que puede fincar las res

ponsabilidades a los titulares tanto del Departamento , como de los otros organismos relacionados, cuando no rindan los informes requeridos, cuando haya deficiencias en la realización de los programas o se destinen partidas a otros programas, y puede aún esta secretaría intervenir para corregir esas aplicaciones.

Como punto final debemos señalar que la medida presupuestal adoptada por el gobierno, es decir, su gran aumento en tan poco tiempo, no lo consideramos como decisiva para la solución de los problemas de la ciudad de México.

Si bien tiene gran importancia, consideramos, que mucho se ganaría si en la disminución de la gravedad de esos problemas, el que la población se concientizara más en la importancia de los mismos y de esa forma hiciera un uso mejor y más racional de los servicios públicos que presta el Departamento.

Esto no quiere decir que los servicios prestados por el Departamento sean lo completos que deberían ser, si bien esa concientización ayudaría también a exigir soluciones a problemas más apremiantes que otros, pues consideramos que en el Distrito Federal hace más falta botes recolectores de basura en las calles, y un mejor servicio de limpia que casetas de servicios de boletaje electrónico.

CONCLUSIONES

Si bien en nuestras conclusiones no podemos _ señalar si la aplicación de formas administrativas como la DESCONCENTRACION son buenas o malas y porqué, ya que esto sólo los resultados y el tiempo lo dirán, sí podemos concluir acerca de otros aspectos que van aparejados a esta cuestión.

El caos existente en la ciudad de México con _ el alto grado de circulación de vehículos y población , las múltiples obras viales en realización, y el número _ cada vez mayor en que se realizan; las deficiencias en _ otros servicios más urgentes de suministración por desviaciones en la aplicación del presupuesto.

La falta de consulta y por lo tanto de aproba _ ción que se hace con respecto a la población capitalina para tomar decisiones que a todos conciernen, la falta _ de cooperación de la población misma para aliviar tanto problemas; la falta de planeación de las obras públicas a largo plazo y tomando en cuenta todos los incrementos a registrar, etc., etc.

Todo lo anterior significa retrasos que se ob _ servan diariamente en la vida de la Gran ciudad de Méxi _ co, que ahora es una de las más pobladas y grandes del mundo, y si tomamos en cuenta que para el ya cercano _

fin de siglo, se estima que la población del Distrito Federal será casi el triple de la ya existente, no se puede continuar construyendo Circuitos Interiores, Anillos periféricos, Anillos de Circunvalación, Red de Metro, y obras de Drenaje Profunco y dejarlas incompletas a más de mal acabadas, cuando hace falta mejorar el transporte urbano, aliviar las faltas de agua y energía eléctrica que hemos sufrido.

Hace también falta mejorar los servicios ya existentes, y educar a la población para lograr un mejor aprovechamiento de los recursos con que contamos.

Quizás una de las trabas para lograr un avance notable sea la falta de continuidad en las administraciones del Distrito Federal, ya que el tiempo que generalmente duran no es suficiente para concluir obras que quedan inconclusas. Y es por todas estas razones que CONCLUIMOS lo siguiente:

- 1.- Es recomendable lograr una continuidad en los puestos claves del gobierno del Distrito Federal, cuando estos demuestren su capacidad.

PORQUE de esta forma las grandes obras empezadas bajo su administración, no quedarían inconclusas, o bien, no serían terminadas de prisa y por lo tanto no resultarían tantas deficiencias al darles uso.

- 2.- Si bien en muchos casos la elección del Jefe del Departamento ha sido satisfactoria, en otros muchos ha dejado que desear, por lo tanto concluimos que sería bueno proponer "ternas" de candidatos el pues to.

PORQUE de esta forma al seleccionar o decidirse la población afectada por equis candidato, por un lado se eliminaría la imposición de sujetos cuya trayectoria se conociera como deficiente, se lograría un mayor acercamiento entre autoridades y población, y de esta forma se lograría una mayor confianza y cooperación por parte del pueblo, y siendo el Presidente de la República el responsable de el gobierno del Distrito Federal, este se reservaría la decisión final.

- 3.- Modificar la constitución en los artículos necesarios (73 frac. VI base primera, 89 frac. II y 92), que hablan de las autoridades y del Gobierno del Distrito Federal.

PORQUE esto eliminaría las confusiones respecto a cuales y cuántas son esas autoridades (ya que se habla de Presidente de la República, Gobernador y Jefe del Departamento del Distrito Federal), y por que se lograría una mejor delimitación de funciones.

- 4.- Someter a Referéndum decisiones que atañan más a la administración del Departamento del Distrito Fe

deral.

PORQUE si bien en cuanto a prestación de servicios públicos y construcción de obras, el propio Departamento, por ser un organismo que cuenta con los recursos informativos más que ningún otro ente público en el Distrito Federal, sabe con más certeza cuales son los requerimientos de la población y la ciudad, pero en cuanto a cambios en la administración, es la población la que sufrirá las consecuencias y por lo tanto tiene el derecho a intervenir en la toma de este tipo de decisiones.

5.- Aumentar las tarifas de algunos servicios.

PORQUE esto eliminaría por una parte los subsidios que otorga el Departamento, racionalizaría su uso, se exigiría una mejor prestación del mismo, es decir, se mejoraría el servicio, que se tendrían mayores ingresos para aumentar su prestación.

6.- Eliminar subsidios.

PORQUE esto aunado al aumento de tarifas y a las ventajas señaladas en el punto anterior, permitiría destinar esas partidas a otros programas y servicios que lo requieren más.

7.- Planear cronologicamente y geograficamente la construcción de las obras viales, hidráulicas y de

transportación que se realizan en el Distrito Federal.

PORQUE esto permitiría la eliminación de un factor que influye en la agudización de los problemas de vialidad en las horas llamadas "pico" sobre todo.

- 8.- Concientizar a la población y educarla en el uso de los servicios públicos.

PORQUE con esto se lograría un mejor aprovechamiento de los recursos, un menor desgaste de los mismos, una cuantificación menor de las pérdidas materiales y una mejor distribución del aprovechamiento de los recursos y del uso de los servicios públicos.

- 9.- Es buena la aplicación y uso de la Desconcentración Administrativa en el gobierno del Distrito Federal.

PORQUE ha dado buenos resultados se logra una especialización por región en el ámbito geográfico del Distrito Federal, necesario para agilizar el despacho de los asuntos que se les presenten. La existencia de Delegados Políticos significa el mejor contacto de ciudadanos con autoridades.

BIBLIOGRAFIA

- ACOSTA ROMERO, miguel. Derechos Administrativo. Apuntes del primer curso. México 1966.
- AGUIRRE BELTRAN, gonzalo. Formas de gobierno indígena , Editorial CulMex, México 1953.
- BASURTO MIRANDA, ángel. La Evolución de México, Editorial Herrero. México.
- CASTELLANOS COUTIÑO, horacio. Conferencia "La organización admva. mexicana". México, 1970.
- DIARIO DE DEBATES, del Congreso Constituyente de 1917 T. II Edición 1960.
- DIARIO DE LOS DEBATES, de la cámara de Senadores del Congreso de los E.U.M. XLVIII legislatura 1970.
- DICCIONARIO DE LA LENGUA ESPAÑOLA, 19ª ed. Madrid 1970.
- DWIGHT, waldo, Administración Pública. 1ª ed. en español México 1967.
- ENTRENA CUESTA, rafael, curso de Derecho Administrativo, Madrid 1970.
- FRAGA, gabino, Derecho Administrativo. Ed. Porrúa, S.A., 10ª ed. México 1971.
- HALL, peter, Las grandes ciudades y sus problemas, Ediciones Guadarrama, S.L. Madrid 1965.
- NAVA NEGRETE, alfonso, Derecho Procesal Administrativo , Ed. Porrúa, S.A. 1ª ed. México 1965.
- OLIVERA TORO, jorge, Manual de Dcho. Admvo. Ed. Porrúa , S.A. 2ª ed. México 1967.
- OVACIONES, periódico 2ª ed. 29 mayo 1972, México.
- SERRA ROJAS, andrés, Dcho. Admvo. T.I y II ed. Manuel Porrúa, México 1968.
- VILLEGAS BASAVILBASO, b., dcho. Admvo. Buenos Aires, 1950.
- FAYA VIESCA, jacinto, Admon. Pública Federal, Editorial Porrúa, S.A., México 1980.

LEGISLACION CONSULTADA

Código Civil para el Distrito Federal.

Constitución Federal de 1824.

Constitución Federal de 1857.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de
1917.

Decreto de 6 de mayo de 1861.

Decreto de 20 de noviembre de 1824.

Ley de Ingresos de D.D.F. para ejercicio fiscal 1981.

Ley de Organización Política y Municipal del D.F. del 26
de marzo de 1903.

Ley de Secretaría y Departamentos de Estado.

Ley Orgánica del D.D.F. del 31 de diciembre de 1941.

Ley Orgánica del Distrito y Territorios Federales del 31
de diciembre de 1928.

Presupuesto de Egresos del Departamento del Distrito Fe-
deral para el ejercicio fiscal de 1981.

Reglamento del Departamento del Distrito Federal.

I N D I C E

	pág.
Introducción.....	I
<u>Capítulo Primero:</u> Antecedentes Histórico-Legislativos del Distrito Federal:	
1) Epoca Prehispánica.....	1
2) Epoca Colonial.....	3
3) Epoca Independiente: Constituciones de 1824 y 1857.....	6
4) Constitución de 1917.....	10
5) Ley Orgánica del Distrito y Territorios Federales del 31 de diciembre de 1928.....	11
6) Ley Orgánica del D.D.F. del 31 de diciembre de 1941.....	11
7) Ley Orgánica del D.D.F. del 29 de diciembre de 1970.....	13
8) Ley Orgánica del D.D.F. de 1979.....	14
<u>Capítulo Segundo:</u> Formas de Administración Pública:	
1) Centralización Administrativa.....	17
2) Desconcentración Administrativa.....	24
3) Descentralización Administrativa.....	31
A) Descentralización por Servicio.....	38
B) Descentralización por Región.....	43
<u>Capítulo Tercero:</u> Poder Ejecutivo Actual del Distrito Federal:	
A) Naturaleza Jurídica.....	47
B) Organización.....	50
C) Organigrama.....	54
<u>Capítulo Cuarto:</u> Desconcentración Administrativa en el D.F:	
a) Causa Generatriz.....	57

b) Naturaleza Juridica.....68

Capítulo Quinto: Distribución de Competencias:

A) Jefe del Departamento del Distrito Federal.....73

B) Delegados Del Distrito Federal.....80

Capítulo Sexto: Funciones Desconcentradas en el D.F:

A) Servicio Público.....89

B) Aspecto Presupuestal.....105

Conclusiones.....112

Bibliografía.....117

Legislación Consultada.....118