



**Universidad Nacional Autónoma de México**

**FACULTAD DE DERECHO**

**La Reforma  
Administrativa  
en el  
Departamento del Distrito Federal**

**T E S I S**

**Que para Obtener el Título de  
LICENCIADO EN DERECHO**

**PRESENTA**

**Eduardo Cruz Anguiano**

**MEXICO, D. F.**

**1976**



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.

## TESTIMONIOS

De respeto y reconocimiento  
al Sr. Lic. Dn.

Octavio Senties Gómez,  
gracias a cuyo estimulante impulso,  
varios jóvenes de mi generación, --  
hemos dado cima a nuestra vocación-  
profesional.

De sincero agradecimiento al  
eminente Maestro, Lic. Dn.

Andrés Serra Rojas,  
por su invaluable orientación didáctica  
en la elaboración de la presente --  
Tesis.

Cariñosamente a:

Mis padres:

Lic. Eduardo Cruz Colín

y

Ramona Anguiano de Cruz

Mi esposa:

Martha Angulo de Cruz

Mis hermanos:

Fernando, Eréndira y Elvira

A todos por su siempre afectuosa solidaridad

## COMPROMISO

El que hoy contraigo, ya como modesto profesional del Derecho, de servir a mi Patria con honestidad y devoción ciudadanas, entregando al pueblo -el cual hizo posible mis estudios hasta este nivel-, lo óptimo de mis capacidades para --- honrar así a mi Universidad Nacional Autónoma de México y a - mi Facultad de Derecho.

Año de 1976

LA REFORMA ADMINISTRATIVA  
EN EL DEPARTAMENTO DEL DISTRITO FEDERAL

INDICE

	PAG.
EXPOSICION PRELIMINAR	1
Breves consideraciones sobre el desarrollo del Tema.	
CAPITULO I	7
Nuestra Ciudad-Capital.- Experiencias vividas en el Distrito Federal.- Imagen de la Gran Ciudad: 1) Fisonomía geográfica; - 2) Su crecimiento demográfico; 3) Cómo es nuestra Ciudad; 4) Sus servicios públicos: (a) Abastecimiento de agua potable; (b) -- Sistema de drenaje; (c) Transportación masiva; (d) Centros de abasto; (e) Servicio de limpia; (f) Servicio de seguridad pública.	
CAPITULO II	38
Naturaleza jurídica del Departamento del Distrito Federal:	
1.- Antecedentes históricos.	
2.- Ley de Organización Política y Municipal del Distrito Federal del año de 1903.	
3.- Leyes Orgánicas del Departamento del Distrito Federal de 1928, --- 1941 y 1970 con las Reformas y -- Adiciones a ésta, del año de 1972.	

### CAPITULO III

67

#### Actual estructura del Departamento del Distrito Federal:

- 1.- Ley Orgánica vigente.- Sus autoridades Superiores, Direcciones Generales y Delegaciones.- Breve mención a organismos descentralizados del Departamento y a algunas otras instituciones jurídicas que mantienen con éste relaciones que las leyes determinan: Procuraduría de Justicia del Distrito Federal, Junta Local de Conciliación y Arbitraje, Tribunal de lo Contencioso Administrativo, etc. (Exposición y comentarios).
- 2.- Consideraciones relativas a la Ley de Planificación del Distrito Federal.

### CAPITULO IV

91

#### La desconcentración administrativa en el Departamento del Distrito Federal:

- 1.- Conceptos de tratadistas nacionales y extranjeros sobre las formas de organización administrativa: a) Centralización; b) Descentralización; c) Desconcentración, y d) Delegación.
- 2.- Planteamientos específicamente referidos al Departamento del Distrito Federal: a) Examen de la Ley Orgánica vigente con sus Reformas y Adiciones; b) ¿En la administración pública del Distrito Federal se ha operado o no, una desconcentración? c) ¿Son compatibles delegación y desconcentración? d) ¿Tienen los Delegados del Departamento del Distrito Federal facultades de decisión, o carecen de ellas?
- 3.- Otra cuestión: ¿Los actos de los -

Delegados son impugnables ante--  
el Tribunal de lo Contencioso Ad-  
ministrativo del Distrito Fede--  
ral?

CONCLUSIONES	120
BIBLIOGRAFIA	128
LEGISLACION	132

2

" MIENTRAS EXISTA EL MUNDO NO ACABARA LA FAMA  
NI LA GLORIA DE MEXICO TENOCHTITLAN "

CHIMAL PAHIN

**EXPOSICION PRELIMINAR**

**Breves consideraciones sobre el  
desarrollo del Tema**

El Distrito Federal, incluyendo la Ciudad de México, es una Entidad de una problemática múltiple y compleja.

Para poder evaluar correctamente sus necesidades y requerimientos, con criterios de viabilidad y factibilidad y, consecuentemente, estar en aptitud de proponer soluciones administrativas, acordes con su crecimiento demográfico, económico y social -como modestamente lo pretendemos hacer al través del presente Estudio-, nos parece conveniente referirnos, y aunque ello lo hagamos brevemente, a ciertos antecedentes históricos de la Entidad, así como también a instituciones y prácticas administrativas que diseñan su vigente estructura legal.

Con base en las experiencias recogidas de las diversas y sucesivas etapas de la vida institucional del Distrito Federal, deseamos sugerir la instrumentación - con pretensiones de validez para el futuro inmediato y mediano de políticas administrativas de largo alcance, de continuidad en su desarrollo y de previsibilidad en relación con las posibles necesidades comunitarias de esta gran urbe, cuya problemática, por ser múltiple, va desde la aparente, fácil e intrascendente labor de aseo y limpieza de la vía pública hasta la preocupante carencia e insuficiencia de agua potable que sus habitantes requieren para la satisfacción de sus necesidades biológicas, domésticas, industriales y hasta ecológicas, aspectos todos de un problema cuya solución, por la vastedad de los recursos económicos, materiales y humanos que su atención exige -amén de intrepidez imaginativa y sólidos estudios técnicos y científicos en que debe apoyarse cualquier empresa de esta envergadura-, la hacen compleja.

Como estudiosos de la problemática del Distrito Federal, y con base en las observaciones realizadas sobre el particular, así como en estudios y ensayos hechos por investigadores, sociólogos, economistas, urbanistas, arquitectos, ingenieros, etc., estamos ciertos de que tanto en la ejecución de la obra pública llevada a cabo en esta Entidad, como en la prestación de los servicios que a las autoridades incumbe proporcionar a sus habitantes, no ha habido planeación ni en su proyección ni en su ejecución, por lo cual aquella y ésta, además de resultar más costo -

sos para el Erario Público -en última instancia para el contribuyente-, ha adolecido de falta de coherencia, continuidad y previsibilidad, abundando por ello las improvisaciones y las rectificaciones que, en el mejor de los casos, revelan desorden y caos administrativo.

El crecimiento anárquico de esta urbe, en la cual - hasta su nomenclatura ha sido impuesta "ad libitum" por los grandes fraccionadores de terrenos de hace 50 años, se traduce para las actuales autoridades, más responsables y con mejores criterios legales y urbanísticos, en una gama de problemas: introducción de agua y redes de drenaje; instalación de alumbrado público; construcción de escuelas, pavimentos, panteones, banquetas; prestación de servicios médicos, asistenciales y de seguridad; de aseo, recolección de basura e industrialización de la misma, desazolve de atarjeas y drenajes; de mantenimiento y creación de nuevas zonas verdes, centros deportivos y de esparcimiento; etc., etc.

Más aún: Es una verdad por todos conocida que los fraccionadores de terrenos que actuaron en los años 20' y 30', algunos de ellos constituyendo empresas de vastos recursos económicos e influencias políticas, en su voracidad y osadía, llegaron hasta el cinismo de lotificar predios de dudosa adquisición, los cuales vendieron y revendieron en múltiples ocasiones a ingenuos o ignorantes compradores, muchos de los cuales, o sus derechohabientes, hasta hoy en día, aún carecen de título de propiedad que ampare su adquisición. Esto independientemente de todas aquellas triquiñuelas de los fraccionadores para hacer nugatorias las obligaciones establecidas por disposiciones legales precisas y vigentes en el sentido de reservar, en cada fraccionamiento, espacios para jardín o parque público, escuelas, mercados, etc., e, inclusive, llegando al extremo de que, si ello les reportaba algún beneficio económico, en colonias aldeañas, cuyas vías de tránsito (avenidas, calzadas o calles) deberían tener una misma amplitud, no la tuvieron y las de una colonia que debieran ser continuación de las de la colindante, no lo fueron, circunstancias y hechos que, en nuestro Derecho Positivo Mexicano, tipifican los delitos de enriquecimiento ilegítimo y fraude.

Pues bien, este enjambre de cuestiones, cuyo síntoma y diástole, no fue detectado oportunamente por las autoridades -mejor dicho que, ante las referidas cuestiones, cerraron criminalmente los ojos, y el "disimulo" entró en juego-, ha sido la herencia que las últimas administracio-

nes del Distrito Federal recibieron, y a cuya problemática tendrán que enfrentarse las autoridades del futuro inmediato.

Porque, durante el tiempo transcurrido del presente sexenio, se ha hablado insistentemente de la urgencia de instrumentar una reforma administrativa en escala nacional, que abarque desde el municipio, considerado éste como célula de nuestra organización política y administrativa (Artículo 115 de la Constitución), hasta el gobierno federal, pasando por los gobiernos estatales, hemos creído oportuno referir nuestro Estudio a la única Entidad del país que, después de las recientes reformas constitucionales que erigieron en Estados a los entonces Territorios de Baja California Sur y Quintana Roo, conserva una fisonomía jurídica y legal "sui generis", en cuya circunscripción tienen su asiento, por disposición de la propia Ley Fundamental (Artículo 44), los Poderes Federales, y cuyo gobierno está a cargo del Presidente de la República, quien lo ejerce por conducto del órgano u órganos que determina la Ley respectiva (Artículo 73, Fracción VI, Base la. de la Constitución).

Porque es inaplazable, y casi vital, que los estudios del Derecho Administrativo, dentro y fuera de las aulas de nuestra Facultad y de otras instituciones y organismos similares, se aboquen al examen exhaustivo de la situación que administrativamente confronta nuestra Ciudad-Capital, no sólo desde el punto de vista de sus requerimientos materiales, sino también, y en primer término, de la necesidad imperiosa de dotar a sus autoridades de ordenamientos jurídicos operantes por su actualización, por su coherencia con la realidad que nos es coetánea, en forma tal que que abroguen leyes que datan de hace más de un cuarto de siglo, cuyas disposiciones, notoriamente obsoletas, obstaculizan cualquier propósito gubernamental de enmendar errores, subsanar carencias y promover nuevas instituciones para el desarrollo congruente, controlado, aconsejable y factible que demanda una comunidad humana como es esta del Distrito Federal, estimamos que debe promoverse, por los canales y medios que la propia Constitución General de la República establece, la expedición, a la mayor brevedad, de ordenamientos legales que permitan la convivencia armónica de los habitantes de la urbe, todo ello en marcado dentro de los principios rectores de nuestra Carta Magna que, afirmando la prevalencia del interés social sobre el de los individuos, propicia y fomenta el desarrollo de actividades particulares en la medida en que éstas no

dañen no lesionen el bienestar de la comunidad.

Es inconcuso que, en el área legislativa del Distrito Federal, los ordenamientos que rigen y regulan su vida cotidiana, no sólo son obsoletos -como antes se dice-, sino que su aplicabilidad es muy relativa, pues las situaciones generales que contemplan han sido rebasadas por otras que le son totalmente ajenas, lo que imposibilita a las autoridades administrativas -también a las judiciales, en otro orden de cosas- para dictar resoluciones prudentes y justas, y para prever situaciones del diario acontecer.

Con un criterio progresista y dialéctico consideramos que el Derecho es una superestructura que se modifica y cambia al parejo de las transformaciones económicas y sociales que se operan en la sociedad humana -en este caso la del Distrito Federal-, por lo cual se hace indispensable que sus habitantes y autoridades cuenten con disposiciones legales que permitan un justo equilibrio en sus relaciones. De allí que propugnemos porque la reforma administrativa -hasta ahora casi simplemente esbozada-, tenga su pleno desarrollo en los próximos años "creándose, ante todo, una conciencia de los problemas que confrontamos y de la urgencia de estudiarlos y proponer soluciones" (Conclusiones del Seminario sobre el Distrito Federal y sus Problemas, organizado por el Instituto Mexicano del Desarrollo en colaboración con la Comisión de Estudios del Territorio Nacional ( CETENAL) para los que confronta esta Entidad ), cuya complejidad nos obliga a instrumentar políticas administrativas acordes con su desarrollo presente y futuro.

Por su importancia, consignamos a continuación algunos puntos más de las conclusiones del Seminario antes aludido: a) Efectuar de inmediato el establecimiento de los objetivos y metas relativas a qué es lo que queremos que sea la ciudad del futuro; b) Proceder a configurar un plan de desarrollo socioeconómico, a nivel nacional, que comprenda los aspectos económicos, industriales, urbano, educativos, etc., c) Establecer una conciencia cívica de los ciudadanos y promover que tengan una participación activa en los acontecimientos de la ciudad de México, y d) Independientemente de la solución por adoptar, ya sea la planeación del crecimiento, la desconcentración o la creación de una nueva capital, se debe proceder a efectuar los estudios necesarios y plantear las alternativas convenientes que solucionen el grave problema nacional que es el --

crecimiento anárquico del Distrito Federal".

Incentivar la vida comunitaria de esta Ciudad-Capital, en la cual, a manera de un gran mosaico humano, convivimos gentes originarias y procedentes de todas las latitudes de nuestra Patria -amén de los extranjeros aquí radicados-, para lograr que cada mexicano residente en el Distrito Federal sienta que convive con otro mexicano, y para que cada cual sea solidariamente responsable del destino de esta nuestra capital, promoviendo en la esfera de su actividad cívica que la gran Ciudad ofrezca a propios y extraños una nueva fisonomía en su imagen física y subjetiva, sintiendo orgullo en hacerlo, y no porque compulsivamente se le oblique a ello; en fin, que cada habitante, esté consciente de que debe colaborar en el propósito de hacer más humana la vida del hombre del Distrito Federal, es otra de las motivaciones que nos inducen a presentar este trabajo que esperamos sea de alguna utilidad social.

Por su colindancia geográfica con el Estado de México -salvo en una pequeña porción hacia el sur, en la cual el Distrito Federal limita con el Estado de Morelos-, la mayor parte de aquél queda envuelta por el territorio de aquella Entidad, circunstancia que determina que la problemática del Distrito Federal esté íntimamente vinculada con la del Estado de México, existiendo cuestiones económicas, urbanísticas, sociales, etc., que deberán ser abordadas mancomunadamente, con amplios criterios gubernamentales, por las autoridades de ambas Entidades, a efecto de que las soluciones propuestas sean más eficaces y cabales, y no fragmentarias o incompletas que, a la postre, resolverían minúscula y unilateralmente el problema, o no lo resolverían. Por ésto, en el presente Estudio, se encontrarán referencias a las situaciones -algunas semejantes y otras distintas- que se advierten en ambas Entidades.

Sobre el particular, es nuestra convicción, que las autoridades de ambas Entidades -sin menoscabo de su soberanía y sin intromisiones perjudiciales- al formular el planteamiento de problemas en su origen y desarrollo, convistas a lograr soluciones válidas para grupos humanos residentes en cualquiera de ellas, se escuchen y ponderen recíprocamente las opiniones de sus autoridades, organismos y personas idóneas, pues ello permitiría medidas concurrentes hacia desiderata comunes en el orden administrativo y de política urbanística.

El capítulo siguiente de este Estudio, se referirá aunque sea panorámicamente, a "ojo de pájaro" diríamos, a aquellos aspectos que constituyen las más lacerantes situaciones que hemos contemplado en el Distrito Federal y en la zona metropolitana, haciéndolo a semejanza de un estudio de las cuestiones sociales que observara en su cotidiana actividad, y en ese ir y venir de las gentes, cuya constante labor y tareas están en relación de los medios que el Estado les proporciona -al través de bienes y servicios-, en forma tal que, si uno de éstos, por ejemplo el de transportación, es expedito, ello beneficiará a los habitantes de una colonia, de una zona o de una Delegación del Distrito Federal y/o de su aledaña zona metropolitana o, a la inversa, le causará perjuicios, algunos hasta de índole sicopática, si aquellos son lentos, caros y deficientes.

Por consecuencia, previo a nuestros conceptos de naturaleza específicamente jurídicos y a las conclusiones que de ellos derivemos, es nuestro propósito exponer en el capítulo subsecuente, como si se tratara de una cámara fotográfica que los registrara con pleno sentido de objetividad, cómo es nuestra Ciudad, cómo funcionan sus servicios públicos, cómo se atienden los problemas administrativos que se generan en esta macrocefálica urbe que, por razón de su densidad demográfica y su extensión territorial, ocupa, según muy recientes datos, un sexto o séptimo lugar entre las principales ciudades del mundo y que, en nuestro país, además de ser su Ciudad-Capital, es asiento de los Poderes Federales y centro neurálgico de las actividades económicas, financieras, políticas, sociales, culturales, etc.

## CAPITULO I

Nuestra Ciudad-Capital.- Experiencias vividas en el Distrito Federal.- Imagen de la Gran Ciudad: 1) Fisonomía geográfica del D.F.; 2) Su crecimiento demográfico; 3) Cómo es nuestra Ciudad; 4) Sus Servicios Públicos: (a), Abastecimiento de Agua Potable; (b), Sistema de Drenaje; (c), Transportación Masiva; (d), Centros de Abasto; (e), Servicio de Limpia; (f), Servicio de Seguridad Pública.

1).- Fisonomía geográfica del D.F.

" Una ciudad que se hizo para no crecer "

Mtro. Andrés Serra Rojas

El Distrito Federal, y dentro de él la Ciudad de México, según datos oficiales, tiene una extensión superficial, en números redondos, de 1,481 kilómetros cuadrados, en la cual vivimos más de 9'000,000 de habitantes.

Desde la inmigración de estas latitudes de los grupos raciales conocidos históricamente como llamadas tribus nahuatlacas ( grupos humanos que hablaban correctamente - el náhuatl ), ya existían, en lo que hoy conocemos con el nombre de Valle de México, condiciones geográficas y ecológicas favorables para el asentamiento y desenvolvimiento de aquellas tribus, uno de los antecedentes étnicos de nuestro mestizaje.

En efecto, en el Valle de México, después de la erupción de los volcanes, entre ellos el Xitle, que forman la Sierra de Chichinatzin, al obstruirse las vías hidráulicas que flujan naturalmente hacia el Valle de Cuauhnáhuac (Cuernavaca), en aquél se formó una gran zona lacustre de la que hoy en día solamente quedan parte del lago de Texcoco y los manantiales y canales de Xochimilco-Chalco que, en la época de la fundación de nuestra ciudad, construida en un islote, sobre tierra fangoza y no sobre tierra firme, constituía, empero, un sitio con agua en abundancia, de agradable y benigno clima, protegido de los vientos por cadenas de montañas; con precipitaciones pluviales regulares y con grandes extensiones boscosas que, con sus tierras fértiles, hacía del Valle un apreciado lugar con condiciones ecológicas favorables para el desarrollo de grupos humanos que crearon una civilización y una cultura de la que, hoy en día, hay vastos testimonios que nos llenan de legítimo orgullo, cuya conservación y preservación, constituyen para nosotros una responsabilidad mayor.

Desde su fundación por los mexicas, y hasta nuestros días, fue y es, como lo expresara en feliz frase el Maestro Andrés Serra Rojas " Una Ciudad que se hizo para no crecer".

En efecto, la ciudad no crece, se apretuja. En su original extensión geográfica, ampliada y modificada por la llamada taza de Cortés, ya en los inicios de la época colonial y, posteriormente durante el Virreinato, el número de sus habitantes se ha visto desmesuradamente aumentando, circunstancia que ha determinado progresivamente la ocupación de áreas rurales cuya extensión va reduciéndose aceleradamente. Ello implica que aquí se viva la deseconomía de la aglomeración.

Datos oficiales muestran que la plancha urbana de la Ciudad de México devoró ya totalmente a 29 ejidos de los 96 existentes en el área del Distrito Federal. En otros términos, la descomunal absorción del gigantismo urbano a costa de tierras agrícolas de la superficie metropolitana, asciende a 173 millones de metros cuadrados, o sea 17,300 hectáreas de tierras cultivables. Así, pues, la Ciudad de México, al transformarse en una metrópoli, como consecuencia de su incremento demográfico, ha evidenciado formas desorganizadas en cuanto al uso del suelo, derivándose lógicamente fallas en los servicios públicos y en la infraestructura.

## 2).- Crecimiento Demográfico del D.F.

El Distrito Federal no solamente plantea un problema político-administrativo, sino una cuestión económico-social, que afecta, inclusive, a las Entidades circunvecinas.

Todos, aún los más despreocupados o legos en la materia, advertimos el problema. Unos cuantos datos, precisan su verdadera magnitud en sus aspectos demográfico y económico.

La población del Distrito Federal, entre los años de 1950 y 1970, aumentó considerablemente llegando casi, - estimativamente, en 1975, a los 19'000,000 de habitantes, - con la consecuente aglomeración humana en colonias, fraccionamientos, pueblos y barrios, en los cuales, careciendo de los más elementales servicios públicos y en construcciones deleznable, millares de seres vegetan en promiscuidad, muchos de ellos -ahora más acentuada la situación por el desempleo y la recesión-, sin medios económicos de subsistencia, sin trabajo fijo y calificado, constituyendo lo

que ya Carlos Marx y otros tratadistas llamaron el "lumpen-proletariado".

Habitantes del Distrito Federal

1940 . . . . .	1,757,530 habitantes
1950 . . . . .	3,050,442 "
1960 . . . . .	4,870,875 "
1970 . . . . .	6,874,165 "

Los anteriores datos relativos a esta Entidad, corren parejos con los que las estadísticas nacionales con -- signan respecto al crecimiento demográfico general del -- país que, para los efectos de cualquier eventual compara -- ción, son los siguientes:

Habitantes del País:

1940 . . . . .	19'653,552 Habitantes
1950 . . . . .	25'791,017 "
1960 . . . . .	34'923,129 "
1970 . . . . .	48'225,238 "

Al crecimiento demográfico general del país, consi -- derado a partir del año de 1940, del cual ha sido y es co -- participe el Distrito Federal, cuya añeja característica -- de urbe burocrática fue perdiendo para transformarse en -- una gran metrópoli, hay que añadir la inmigración produci -- da de la periferia (Entidades del País) hacia el Distrito -- Federal, con el espejismo de encontrar en éste mejores con -- diciones de vida, demanda ilimitada de mano de obra para -- profesionales, subprofesionales, obreros calificados, y se -- micalificados, y aún para jornaleros y peones.

Dicha circunstancia, que ninguna autoridad del Dis -- trito Federal advirtió, o que si lo hizo lo pasó por alto, -- determinó el hacinamiento humano que hoy se confronta, mis -- mo que ya adquiere caracteres de emergencia y cuya solu -- ción, entre otras, a nuestro juicio, es la de crear-como -- ya se está haciendo- polos de desarrollo económico que se -- ubiquen en Entidades tales como Querétaro, Guanajuato, Mi -- choacán, Tlaxcala, Hidalgo, San Luis Potosí, Oaxaca, Gue -- rrero, y aumentar los ya existentes en Entidades en desa -- rrollo como el Estado de México, Veracruz, Puebla, Jalisco

etc.

Por la consideración del párrafo precedente, afirmamos que el problema económico-social que constituye el Distrito Federal también afecta a las Entidades que le son colindantes, y aún a otras más alejadas, por lo cual la solución adecuada a los del D. F., habrá de traer aparejados beneficios para otras Entidades, si ello se realiza pluri-ficadamente.

Expuesto lo anterior que, en rigor de verdad, son consideraciones de orden general referidas al Distrito Federal, a continuación vamos a examinar, aunque sea sucintamente, los problemas que en forma específica hemos advertido u observado en su territorio, mismos que, desglosados por materias, y de éstas, las más importantes, todas pasan a integrar el siguiente subcapítulo.

### 3).- Cómo es nuestra Ciudad

Estoy situado en la esquina que forman la intersección de la Avenida San Juan de Letrán y la Calle de Independencia, en el corazón mismo -diríase primer cuadro-, de nuestra gran ciudad. ¿Qué observo?, ¿Qué veo ?.

Hacia el oriente: la Avenida 16 de Septiembre ¡muy bella! ¡muy hermosa! , con su reciente adoquinamiento y sus farolas estilo colonial. Sus edificios, añosos, pero ahora limpios de la pátina del tiempo. Sus anuncios comerciales, otrora antiestéticos y desmesuradamente grandes, reducidos en número y tamaño. Las gentes, en ese ir y venir que, al decir del economista Martínez Sobral, lo hacen en función de sus necesidades económicas, apretujándose en las aceras y en las esquinas para continuar su tránsito a pie o para abordar algún vehículo; más allá, no muy lejos de mí, un predio burdamente cercado -ubicado entre las avenidas 16 de Septiembre, San Juan de Letrán y Venustiano Carranza- en el que, desde hace cinco años, se están realizando (?) obras de remodelación para situar allí un jardín o un parque, cuyo motivo ornamental y arquitectónico, también como expresión de la conservación de los monumentos coloniales, será una de las primeras capillas construidas durante el México Colonial, la cual apenas emerge de su magra protección tapial. Todo bien; pero ¡qué lentitud en la ejecución de las obras ! las cuales debieran tener preferencia por razón de su propia ubicación.

Más allá, a todo lo largo de la Avenida 16 de Septiembre, contrastando con la remodelación llevada a cabo, ¡de tanto señorío!, en cada esquina un puesto de periódicos y revistas -expendio de publicaciones, lo llaman eufemísticamente-, que aparte de lo destartalado de su presentación, obstaculiza el paso de los peatones con sus "anexos", que se extienden unos, rampantemente sobre la banqueta y, otros, adosados a los muros de los edificios más inmediatos. Cajones, huacales, maderos, tabiques, trastos de cocina y hasta niños lactantes, se encuentran bajo aquellos adefesios que se han proliferado no sólo en esta arteria, sino en Madero, 5 de Mayo, Palma, Venustiano Carranza, Tacuba, Isabel la Católica, Bolívar (todas recientemente remodeladas), y sobre otras que aún no lo han sido, pero que son de primerísima importancia, como las Avenidas Juárez, Hidalgo, 20 de Noviembre, 5 de Febrero, República del Uruguay, etc., sin que ninguna autoridad intervenga ¿Porque no hay ordenamientos legales aplicables -que la faculte... o porque los existentes, y en vigor, por obsoletos, no contemplan tal situación... o más bien, por lenidad o incuria de las autoridades?. ¡ Como sea, debe intervenirse !..

Desde mi punto de observación, hacia el poniente - ( Calle de Independencia ), veo una arteria congestionada en su tránsito urbano: Vehículos Particulares, autobuses de servicio público, tranvías, motocicletas, bicicletas, - todos desplazándose por una calle ya de suyo estrecha, con semáforos desincronizados, que más complican que simplifican la circulación. ¿ Qué implica todo ello ?. Que no se han llevado a cabo, por parte de las autoridades ciudadanas correspondientes, estudios apegados a la realidad cotidiana tendientes a agilizar el tránsito en esta arteria, igual que en otras numerosas que lo requieren.

Hacia el norte, desde mi accidental ubicación, con templo sobre San Juan de Letrán ( sus inicios ) y Calle Juan Ruiz de Alarcón, una heteróclita masa de edificios de estilos arquitectónicos, diversos: el Palacio de las Bellas Artes, el Banco de México, el Correo Central, La Torre Latinoamericana, Seguros de México, edificio Guardiaola, etc., lo cual me induce a reflexionar que si no habrá Ordenamientos legales que regulen y controlen, no sólo para los particulares sino para la autoridad misma, la construcción de edificios públicos y privados, cuyas disposiciones permitan mantener la fisonomía original de nuestra Ciudad, cuando menos en su estilo más característico.

Por último, hacia el sur, la Avenida San Juan de -- Letrán ( su tramo final ), en el que prolifera el comercio ambulante (otrora erradicado ) de toda clase de mercancías destacando dentro de aquél las llamadas "Marías", cuya negativa tipicidad nada añade a nuestro auténtico folklore, -- sino, por lo contrario, daña su imagen. Las avenidas y Calles 20 de Noviembre, 5 de Mayo, Brasil, Argentina, Tacu -- ba, Juárez, Hidalgo, Bucareli, etc., y plazas como la Bartolomé de las Casas, Santo Domingo y Corregidora, de la -- Concepción, la Alameda Central, San Fernando( todas en el llamado primer cuadro de la Ciudad ), y hasta el alejado -- Bosque de Chapultepec ( Antiguo, Nuevo y III Sección ), -- ofreciendo el espectáculo de un proliferado zoco que se extiende por todo el Distrito Federal, a ciencia y paciencia de sus autoridades. También en este aspecto nos preguntamos: ¿ No hay disposiciones legales que permitan actuar a las autoridades en favor de la Ciudad ?. Aunque obsoletas, sí las hay; lo que acontece es que intereses sospechosamente espúreos impiden hacerlo.

Ahora, nos situamos en una Delegación , la Gustavo A. Madero, una de las más pobladas y más extensas del Distrito Federal, con 87,975 kilómetros, y en la cual advierten los contrastes sociales más lacerantes de esta Entidad, aunque no los únicos.

En efecto, dentro de esta Delegación se localizan colonias de clase media, media-media y media-alta ( Linda -- vista, Planetario, Industrial, Tepeyac-Insurgentes, Guadalupe-Insurgentes, Guadalupe-Tepeyac, Estrella, etc.), las cuales cuentan con centros comerciales de primera categoría y en las que los servicios públicos son más o menos -- eficientes, y colonias paupérrimas con habitantes de la -- clase media baja, burócratas, pequeños industriales y comerciantes, obreros, trabajadores no asalariados y hasta -- gentes del llamado lumpen proletariado, cuyas zonas de -- asentamiento, en algunas carecen hasta de agua y drenaje, -- en las cuales sus habitantes se aglomeran en hacinamientos humanos en las sedicentes viviendas que les alquilan, mismas cuya construcción data del siglo pasado y muchas a punto de desplomarse (ello ocurre sistemáticamente en la temporada de lluvias y cuando se producen sismos de más o menos cierta intensidad ), y otras colonias que, aunque de reciente creación, carecen de los más elementales servicios urbanos ( agua, drenaje, alumbrado, pavimentos, etc), contándose, entre otras, las llamadas colonias Ex-Hipódromo de Peralvillo, Atlampa, San Felipe de Jesús, Gabriel --

Hernández, Atzacolco, Vasco de Quiroga, Providencia, El -  
Arenal, etc.

Como lo dijera un reportero "en el norte de la ciudad florece un mosaico de pueblos sin ley". En verdad, a las carencias de servicios públicos que a primera vista se advierte, hay que aunar vicios y podredumbre burocráticos de los encargados de proporcionarlos, por todo lo cual en colonias como Loma de la Palma, El Tepetatal, El Mirador, Castillo Grande, San Antonio, Zona Escolar, Benito Juárez, se carece de agua y drenaje, viéndose obligados los habitantes a comprar a precio de oro el líquido elemento que debiera regalarse, lo cual hace más aflictiva la situación de los vecinos de dichas colonias, todas ellas ubicadas en el norte del D. F., es decir, en la comprensión territorial de la Delegación Gustavo A. Madero.

Además, otro aspecto que se observa en esta zona: - hay invasión de terrenos que llegan a afectar hasta los mismos de propiedad federal o del Departamento del D.F.; - por ejemplo, los que constituyen el parque nacional "La Forestal" que, en la época del Presidente Lázaro Cárdenas, fueron plantados con diversas variedades de árboles entre otras eucaliptos, y los cuales, a la fecha, ya han sido invadidos construyéndose en ellos viviendas o caminos de acceso para lo cual han tenido que talar árboles, seguramente que al margen de toda autorización oficial. Nos volvemos a preguntar: ¿ Todo esto acontece porque las autoridades carecen de base legal para intervenir, o por descuido, ignorancia o lenidad?.

Estos ominosos contrastes que se extienden a casi todo el Distrito Federal, pues lo mismo se les observa en las Delegaciones de Azcapotzalco, Miguel Hidalgo, Alvaro Obregón, Cuajimalpa, por el poniente y suroeste que, en las Delegaciones Iztacalco e Iztapalapa, por el oriente, y en las Delegaciones Benito Juárez y Cuauhtémoc ( en éstas con otros matices ), en las cuales, como en el resto de las Delegaciones del Distrito Federal, existen "ciudades perdidas" que, con uno u otro nombre constituyen zonas de evidente deterioro urbano, cuya regeneración - como se hizo con la llamada Candelaria de los Patos, en el Barrio de La Merced+, se impone llevar a cabo con sentido humano y de solidaridad social.

Ahora, nos situamos en el suroeste y sur de nuestra Ciudad-Capital, precisamente en la Delegación de la Magda-

lena Contreras, cuyas áreas boscosas constituyen las reservas ambientales del Distrito Federal desde el punto de vista ecológico y biológico, por lo cual su conservación debe ser preocupación de las autoridades.

En esta circunscripción, es notoria la tala inmoderada e irracional de los bosques, tanto por los comuneros del lugar como por núcleos de población que han irrumpido en ellos a virtud de la expansión demográfica, produciéndose asentamientos humanos en estas zonas rurales, cuyos terrenos han ido adquiriendo gran valor, aunque ello en detrimento de los bosques que, so pretexto de plagas y enfermedades fitosanitarias y otros, sufren depredaciones, por lo cual sería de desearse que se dicten medidas legales de protección forestal (vigilancia para evitar incendios intencionales o imprudenciales; reforestación obligatoria para quienes se autoricen talas; prohibición limitada para evitar el pastoreo ovi-caprino que destruye los árboles jóvenes; sujeción estricta a las leyes de las autoridades encargadas de otorgar concesiones para explotaciones forestales; etc)., todo lo cual se compagina con el propósito de hacer de estos lugares centros turísticos controlados; quizá hasta la conveniencia de que esta zona sea declarada parque nacional; en la inteligencia de que cualquier medida que en tal sentido se dicte, en forma alguna lesione los intereses legítimos de los habitantes (ejidatarios, comuneros, pequeños propietarios, etc), quienes a la postre serían los directamente beneficiados, amén de que la región conservaría su calidad de reserva ambiental para esta Entidad en la que los índices de contaminación son cada día más altos y perjudiciales para los 9 millones de habitantes que en ella vivimos.

Por tratarse de una misma región físico-geográfica, estas consideraciones son válidas para una gran extensión del área de la Delegación de Tlalpan, en el sur, cuyos terrenos boscosos también resienten la acometida de agentes irresponsables que bajo fútiles pretextos crean fraccionamientos campestres, con lo cual están afectando la ecología del lugar y, consecuentemente, la del Distrito Federal que, como antes se dice, requiere de reservas ambientales.

A decir verdad, en esta Delegación fue creado el Parque Nacional del Pedregal que, a manera de un Zoológico, constituye, además de un pulmón para la Entidad, un centro de esparcimiento para niños, jóvenes y adultos quienes du-

rante los días festivos lo hacen su lugar preferido de visita y recreo, máxime que cerca se encuentra enclavada la Villa Olímpica que albergó, durante la XIX olimpiada, a deportistas de todo el orbe, actualmente convertida en un conjunto habitacional, y cerca también de las edificaciones que fueron morada de los deportistas que asistieron a los Juegos Panamericanos.

Algo también muy importante dentro de esta Delegación: La construcción del H. Colegio Militar que, aunque combatida por intereses de dudosa moral pública, deberá ser un incentivo para los habitantes lugareños cuyas propiedades y actividades recibirán por esa sola circunstancia el incremento de la plusvalía en el valor de sus terrenos, sin que ello vaya a reportar perjuicios a aquéllos, particularmente a los ejidatarios dedicados preferentemente a cultivos de gramíneas y flores.

Por todo lo expuesto, e inclusive por aspectos omitidos en aras de la brevedad, las autoridades del Departamento del Distrito Federal están obligadas a conservar estas zonas verdes de manifiesta utilidad pública y social.

Ubicados en Xochimilco, ¿Qué es lo más notorio que advertimos?.

Que esta zona, además de estar considerada como parte de la reserva ambiental del D. F., es la región lacustre subsistente, la cual se prolonga a inmediaciones de Mixquic, con sus canales y chinampas, mismas que le dan un aspecto característico especial y que, al través del tiempo, la han convertido en la zona turística del Distrito Federal a la cual concurren, en plan de recreo y esparcimiento, nacionales y extranjeros.

Estas circunstancias que, por lo demás le dan un colorido de gran belleza y tipicidad, obligan a las autoridades del Departamento, consecuentemente a las de la Delegación, a mantenerla en condiciones óptimas de aseo y de presentación tanto en su centro urbano como en sus áreas rurales, así como también en la conservación y mantenimiento de sus vías de tránsito, mismas que la conectan no sólo con la Ciudad de México y las demás Delegaciones del D.F., sino, también, con las que le son colindantes como Tláhuac, Milpa Alta y Tlalpan que, en su conjunto, constituyen, la zona ambiental y turística del Distrito Federal.

Con beneplácito la recorrimos, advirtiendo la remodelación de barrios y pueblos, aún de características inconfundiblemente indígenas, aunque observando que carecen de datos que permitan al visitante identificarlos con sus nombres autóctonos e hispánicos y otros de índole histórica, lo cual sería de desearse para conservar su tradición.

Siendo, como lo es, la única zona lacustre de esta Entidad, la conservación de limpieza de sus canales, manantiales y "Ojos de agua", es una tarea imperativa que debe realizarse no sólo esporádicamente sino en forma permanente, para mantener aquéllos en condiciones de ser aprovechados para deportes acuáticos y, sobre todo, para conservar la belleza natural de esta región.

Asimismo, preservar la del gigantismo urbano que pudiera devorarla al través de los llamados fraccionamientos residenciales y campestres que, ya en la actualidad, so pretexto de ampliar las superficies habitacionales, la amenazan en su estética y colorido, desapareciendo con ellas áreas arboladas y lacustres. La expedición de un ordenamiento legal que las coloque al margen de los voraces e irresponsables fraccionadores, es una necesidad que debe encararse a la mayor brevedad.

Igualmente, se hace indispensable conservar el aspecto típico del centro urbano de la Delegación, sin desatender desde luego aquellos requerimientos de la vida moderna; pero teniendo como divisa el inquebrantable propósito de mantener sus características tradicionales.

En este sentido, estimamos que los mercados de zona, de plantas, de curiosidades y artesanías y los "tianguis" dominicales, deben no sólo conservarse, sino incrementarse, sin que ello en forma alguna esté reñido con el objetivo de que dichos centros comerciales y de abasto tengan una mejor presentación en su aspecto material, de limpieza, de orden, de control de precios y de calidad de los productos que allí se expenden, a fin de no ahuyentar a los visitantes, sino, por lo contrario, atraerlos, pues éstos representan hebdomadariamente un mayor ingreso pecuniario para productores y pequeños comerciantes, cuya economía se ve adicionalmente mejorada y vigorizada.

Erradicar los aspectos insalubres que aún perviven (aguas negras a flor de tierra, hacinamientos de basura y detritos, matanza clandestina de animales (cuya carne se -

expende para el consumo humano ), fritangas y "antojitos"-cuya venta pulula en las calles, etc.), constituyen tareas-inaplazables para el Departamento y las autoridades delegacionales, y también para las autoridades sanitarias cuya acción debe mancomunarse con la de aquéllas.

Conservar los ejidos (evitando que los engullan los fraccionadores), convirtiéndolos en verdaderas unidades económicas, destinadas sus tierras, como es tradicional en esta zona, al cultivo de legumbres, de plantas de ornato y flores, debe ser otro propósito cardinal de las autoridades, pues sus productos son, en gran medida base de sustentación no sólo de los lugareños, sino, principalmente, de los habitantes de todo el Distrito Federal al través de los mercados de mayoreo y distribución, conocidos en la Ciudad de México como Jamaica y La Merced.

Impulsar las artesanías locales para dar oportunidad económica a hombres y mujeres de la región, particularmente jóvenes cuya tradicional habilidad es reconocida, también debe ser otro propósito de las autoridades ya que, con ello, se evitaría, aunque sea parcialmente, que el índice de desocupados se vuelque sobre la Ciudad-Capital en la que, sin trabajo calificado y sin oportunidades que absorban su mano de obra, se convierten en ambulantes que practican el pequeño comercio de frutas, legumbres, ropa, bisutería, etc., afectando con su competitiva actividad no sólo los intereses legítimos de los locatarios de mercados públicos del D. F., sino, y sobre todo, la buena presentación de nuestra capital cuyas calles, calzadas, avenidas y plazas públicas, invaden. Nuestra sugerencia se amplía hasta el grado de construir exprofeso un centro comercial de artesanías que podría ubicarse en el centro urbano de la Delegación, como un atractivo más para el turismo nacional y extranjero.

Fuera de la jurisdicción de esta Delegación Política, aunque enclavada dentro de la misma zona, haremos una breve digresión referida a la Delegación de Milpa Alta. En ésta, que constituye la Delegación situada en la región montañosa y mas alta del Distrito Federal, existen, incrementándose cada día más, los cultivos del nopal para consumo humano. Grandes extensiones de tierra de las laderas y estribaciones del Ajusco, se les destina al cultivo de esta cactácea en el que se finca la economía de cientos de familias del lugar, pues sus productos, de alta calidad alimenticia, son expendidos en gran escala en los mercados

del D. F., siendo sus centros distribuidores los de Jamaica y La Merced. Tomando en consideración los óptimos rendimientos de este cultivo, mismo que ya también se extiende a superficies de otras Delegaciones colindantes, debe abarcar todos aquellos terrenos que, casi improductivos desde el punto de vista de los cultivos tradicionales (maíz, frijol, etc.) pueden ser aprovechables para el cultivo del nopal.

Por último nos ubicamos en jurisdicción de la Delegación Política de Iztapalapa y, aquí observamos lo siguiente:

Su centro urbano, aunque remozado desde hace algún tiempo, todavía presenta condiciones negativas (zonas de pauperadas y precaristas, etc.), que se advierten objetivamente en sus barrios y pueblos. Todavía hay aguas negras que corren a flor de tierra por sus calles empedradas y angostas; aún se observan numerosas calles sin drenaje ni pavimentos, o siquiera empedradas; aún quedan muchas reminiscencias del pasado (cantinas, pulquerías, "toreos" de -- pulque, etc.) y también aspectos negativos de la vida moderna (billares, futbolitos, cabarets, salones de baile -- etc.), que juzgados sin puritanismos de los que estamos -- muy lejos, son centros de vicio en los que se incuban delitos contra las personas y sus propiedades, y en los cuales la drogadicción y el alcoholismo, campean. Probablemente el atraso educativo de las grandes masas rurales de esta Delegación, --no obstante los esfuerzos que sobre la materia han llevado a cabo las autoridades construyendo planteles escolares de diversos niveles, mismos que ya vienen funcionando eficazmente-- sea la motivación de la condición antisocial de una parte de sus habitantes.

Esta Delegación es, por su extensión territorial, -- la cuarta de las del Distrito Federal. En ella se ubican -- barrios, pueblos, colonias y fraccionamientos, a la vez -- que ejidos y pequeñas propiedades urbanas y rurales. Un mosaico urbano y rural en el cual habitan gentes de todos -- los estratos sociales: clase media, media-media, clase media alta, pequeña burguesía del campo y de la ciudad, obreros, comerciantes, ejidatarios, etc. Dentro de sus límites, haciéndola aún más heterogénea, el tiradero de basura de Santa Cruz Meyehualco, la Cárcel de Mujeres y la Penitenciaría del D. F., en Santa Marta Acatitla. Cerca, también una unidad habitacional construida ad-hoc para los "pepenadores" de basura, y también próximas, las Unidades Habitacionales "Vicente Guerrero" y "Ejército de Oriente", edificadas por las autoridades para personas de medianos y es

casos recursos. Asimismo, fábricas de diversos productos y escuelas tecnológicas de estudios medios dependientes del Instituto Politécnico Nacional. También establos y hasta -- una casa de salud mental en las inmediaciones de San Lorenzo Tezonco. Todo un mosaico urbano, rural y poblacional.

En esta Delegación, desde su centro urbano hasta - los poblados de su comprensión territorial periférica de - be realizarse, a semejanza de lo hecho en la Delegación de Xochimilco, una remodelación de barrios, poblados y zona - rural; conservarse su red vial que la integran a la del -- Distrito Federal; combatirse el vicio en todas sus manifes - taciones ; propiciar el desarrollo educativo y cultural - de sus habitantes y su incorporación al esfuerzo nacional - económico; todo ello como desiderata de nuestro tiempo pa - ra esta porción del D. F. Además, muy importante, la ad - ministración de justicia -reclamo no sólo de Iztapalapa si - no de toda la Entidad-, que debe ser, para el logro de la - paz social, expedita. Esta referencia la hacemos porque en esta Delegación se registra el mayor índice de criminali - dad, particularmente de delitos de sangre.

#### 4).- Los servicios públicos en la

##### Ciudad - Capital

A la reseña, un tanto caprichosa -aunque básica - mente apegada a la realidad- que hicimos en el punto ante - rior, el cual intitulamos "Cómo es nuestra Ciudad", es im - prescindible añadir algunas consideraciones relativas al - funcionamiento de los servicios públicos -casi todos tan - complejos, como numerosos- que el Estado, en este caso el - Departamento del Distrito Federal, por disposición expre - sa de la Ley, debe impartir a sus habitantes, a título de - contraprestaciones que se les brindan por el pago de im - puestos y derechos que los contribuyentes cubren al Erario de la propia dependencia.

Algunos de ellos, como el llamado Sistema de Dre - naje Profundo ( SDP ), recientemente inauguradas sus obras y puesto en servicio aquél, son tan importantes, no sólo - por lo que para la comunidad actual representan así como - también para las generaciones futuras, que los gobiernos - que las realizaron, por este solo hecho adquirieron las dimen - siones históricas de quienes, en el pasado remoto e inne -

diato de nuestra Patria, con este mismo objetivo -aunque - con procedimientos y métodos que, por lo demás correspondieron a los más avanzados de su tiempo-, es decir, librar a la Ciudad de México de inundaciones tanto de aguas pluviales como negras, fueron y son los pioneros de esta gran obra: Netzahualcóyotl, quien construyó el primer dique de defensa, con una longitud de 16 kilómetros, el cual se extendía desde el Cerro de la Estrella, en Iztapalapa, hasta Atzacolco, pasando por el Cerro del Peñón, y Enrico Martínez autor del primer túnel en Nochistongo por el que fueron desviadas las aguas del río de Cuautitlán, dejando, por primera vez, de ser Cuenca cerrada la del Valle de México, cuyas incipientes, aunque importantes obras, habrían de ser mejoradas durante las épocas virreinal y del porfiriato ( en esta época se construyó el Gran Canal del Desagüe y el Túnel de Tequixquiac, con lo cual se dió una nueva salida a las aguas de la cuenca ), y las obras que a partir de 1940, pero particularmente de 1969 a 1975, culminaron con su inauguración y funcionamiento realizados el mes de junio del último de los mencionados años.

Este sistema de drenaje, y otros como los de introducción de agua potable; instalación de redes de alumbrado público ( se estima que la Ciudad de México es una de las mejores alumbradas del mundo ); construcción de edificios destinados para escuelas ( jardines de niños, primarias, secundarias, técnicas de enseñanza media, etc.); obras viales que faciliten y agilicen el tránsito de vehículos; construcción de parques deportivos e instalaciones para fines de recreación y sano esparcimiento; el servicio de limpieza de esta Ciudad -tan extensa territorialmente y tan poblada; la regularización de la seguridad pública y el tránsito; centros públicos de abasto (mercados), etc.; constituyen parte de esa problemática múltiple y compleja del Distrito Federal, a la cual hicimos mención precedentemente.

En los siguientes apartados del presente Estudio, nos referimos a la forma cómo se prestan los servicios públicos antes enumerados y otros, para lo cual partimos de dos fuentes de investigación insospechables: lo que dice el hombre de la calle, el ama de casa, el obrero, el comerciante establecido, el pequeño industrial, etc., y la otra: lo que todo mundo ve ( menos algunos de los funcionarios ), lo que le daña y lo que le beneficia al habitante de esta urbe.

Con estos criterios, simplistas, pero idóneos para nuestro propósito, hablamos de los servicios públicos en la

## Ciudad-Capital.

a).- Abastecimiento de agua potable

A la explosión demográfica que hemos reseñado en - apartado precedente, corresponden mayores requerimientos - de agua potable para usos domésticos y biológicos y tam - bién para aprovechamientos industriales, circunstancias -- concurrentes que, al correr del tiempo y con el estableci - miento dentro del Distrito Federal de mayor número de indus - trias ( pequeñas, medianas y grandes ), han ido agudizando el ya grave problema del abastecimiento de este preciado - líquido, cuya escasez se acentúa en la totalidad de la lla - mada área metropolitana ( no solamente en el Distrito Fedé - ral ), en la época del "estiaje" ( meses de marzo a mayo ).

No obstante las obras de introducción de agua que - las autoridades del Departamento del Distrito Federal, en - los últimos sexenios, han realizado, el problema subsiste y, en la medida del crecimiento de su población, se irá -- volviendo angustioso. En efecto, las obras de captación e - introducción del agua del río Lerma y Chiconautla, llevadas a cabo hace casi un cuarto de siglo, vinieron a aliviar, - aunque fuera parcialmente, las ingentes necesidades de los habitantes de una gran porción de nuestra Ciudad-Capital, - beneficiándose con ella innumerables colonias populares; - sin embargo, estas obras no dieron - no podían darla-, una solución siquiera a mediano plazo, pues ya hoy en día, en - razón directa del crecimiento poblacional, la necesidad de contar con el líquido indispensable ha hecho pensar a las - autoridades correspondientes de la Ciudad y a los técnicos en la materia, en la posibilidad de dotarla de agua sufi - ciente trayéndola -desde luego que a altos costos- de las - vertientes del Golfo de México o de cuencas acuíferas si - tuadas más allá del altiplano.

Las autoridades citadinas afirman que el caudal de agua que actualmente recibe la Capital es el más alto que - haya tenido esta urbe: más de 40 metros cúbicos por segundo que, comparado con el correspondiente al finalizar el año - de 1970, es superior en 12 metros. Ello, permitió la intro - ducción de agua, e inclusive drenaje, a 262 colonias al -- través de 330 kilómetros de tubería tendida con beneficio - real para 2,575 hectáreas, abrigándose el propósito, para -

este año de 1975, de aumentar en 80 kilómetros la red de agua y drenaje, con lo cual, este aspecto infraestructural del problema, habrá de seguir recibiendo una atención preferente, pues así lo demandan los requerimientos y urgencias de la población.

Empero de lo realizado, nos consta que en nuestro recorrido por la periferia del D. F., también en algunas áreas céntricas del mismo, se observan zonas precaristas o ciudades perdidas en las que, por razón misma de no hallar se reconocidas legalmente, carecen de servicios y, entre otros, el de agua potable, pues no hay tomas domiciliarias, sino hidrantes y éstos muy ocasionalmente prestan servicio, pues el agua escasea. Colonias como La Victoria y El Bosque, en la Delegación Alvaro Obregón; el Callejón del Trancazo (entre las calzadas de Guadalupe y de los Misterios), Colonia el Arrenal, y otras muchas en la Delegación Gustavo A. Madero; Caracol, Ampliación Caracol, poblado de Santa Anita y otras, en la Delegación Venustiano Carranza; Colonia Atlampa y otras, en la Delegación Cuauhtémoc. Así como éstas, al acaso citadas, hay otras muchas colonias proletarias, eufemísticamente ahora denominadas populares, cuyos habitantes tienen urgencia inaplazable de contar con volúmenes de agua potable para satisfacción de sus necesidades.

Mientras esta hiriente realidad la viven millares de capitalinos, habitantes de las zonas residenciales (Lomas de Chapultepec, Polanco, Anzures, Mixcoac, Coyoacán - Villa A. Obregón, Lindavista y otras muchas), en actitud irresponsables, que las autoridades deben sancionar, hacen criminal desperdicio del agua en usos que no son precisamente indispensables, pues la utilizan irrestrictamente para albercas, jardines, lavado de carros y otros menesteres de menor importancia.

Esta misma irresponsabilidad la observamos frecuentemente y en numerosos casos en tratándose de los establecimientos para el lavado de carros, cuyos encargados y personal de empleados derrochan a manos llenas el vital y escaso líquido, sin importarles -quizá ni noción tengan de él-, el perjuicio que causan a la comunidad, particularmente a la de escasos recursos.

Controlar el establecimiento, apertura y funcionamiento de baños públicos, que, en numerosos y comprobados casos, desperdician el agua, misma que en muchas ocasiones

obtienen, por medios ilícitos, disputándosela a los habitantes de la colonia o barrio de su ubicación, la cual es conducida en "pipas" para aliviar las necesidades urgentes de la población y no para usos de otra índole.

El desperdicio que hacen a causa del incumplimiento de sus obligaciones, los trabajadores de parques y jardines, al proceder a un riego que no es controlado, lo cual implica que el propio Estado -el Departamento del D.F.,- la arrocha discrecionalmente.

Una gran tarea educativa que, iniciándose en los jardines de niños se continúe en la primaria y secundaria o enseñanza técnica, debe emprenderse para que el individuo (niño, joven y adulto) tenga conciencia plena de este problema y ayude a su resolución, sin agravarlo con actitudes inconsecuentes.

Complementariamente, sugerimos que los ordenamientos legales vigentes, ya obsoletos, se reformen o substituyan por otros que encaren la problemática de nuestros días, y, llegando hasta donde las circunstancias lo exijan, con tengan soluciones adecuadas y punitivas, estas últimas coadyuvantes de las que con carácter educativo, hemos sugerido anteriormente.

#### b).- Sistema de Drenaje

No podríamos pasar por alto la gran obra iniciada en la Administración precedente, la cual la realizó en materia del sistema de drenaje profundo, en un 13%, correspondiendo a la actual la ejecución del 87% de esta magna obra de la ingeniería mexicana que, amén de esta consideración, responde a un indubitable propósito de continuidad programática, que por algunas décadas, vendrá a resolver graves problemas que eventualmente tendrían su origen en las precipitaciones pluviales y en las aguas negras de nuestra gran Ciudad.

Como lo apuntamos en relación con el agua potable, en materia de drenaje todavía hay muchas colonias proletarias que carecen de un sistema adecuado y funcional, lo cual determina que las aguas negras corran a flor de tierra constituyendo focos de infección para sus habitantes, haciéndose con ello nugatorias todas aquellas campañas de sanidad e higiene que las autoridades correspondientes periódicamente llevan a cabo en beneficio de grandes sectores de

la población. Esta situación no solamente se constata en colonias de la periferia del Distrito Federal, sino, inclusive, en céntricas colonias, como la Morelos, en jurisdicción de la Delegación Venustiano Carranza, pues en ésta -- aunque hay drenajes, los existentes se hallan azolvados y consecuentemente no funcionan. Otras colonias, como la de Los Doctores, en jurisdicción de la Delegación Cuauhtémoc, presentan aspectos similares. También se advierte algo semejante en las muchas zonas precaristas de las Delegaciones Gustavo A. Madero, Iztacalco, Azcapotzalco, Alvaro Obregón, Miguel Hidalgo, Iztapalapa, etc.

### c) Transportación masiva

Derivado del crecimiento demográfico que hemos -- apuntado precedentemente, surge otro problema: la transportación masiva de los habitantes de una gran ciudad que, para llegar a sus centros de actividad cotidiana, tienen que recorrer enormes distancias haciéndolo por vías de circulación obsoletas, en su mayoría.

Partiendo del hecho innegable y manifiesto que tanto los centros de trabajo como los escolares y de estudio e investigación, por la anarquía con que fueron creados, no se encuentran -- como debiera ser en tratándose de ciudades de planificación moderna y funcional --, cerca de las unidades habitacionales sino, por lo contrario, alejados de -- aquéllos, la población económicamente activa del Distrito Federal, digamos de la zona metropolitana, tiene que transportarse a puntos diametralmente opuestos para el desarrollo de sus actividades, dándose el caso de que personas que viven en Mixcoac o Tacubaya, tengan que transportarse hasta Naucalpan, Tlalnepantla, Ecatepec y aún Cuautitlán (todos, lugares del Estado de México), o gente que viviendo en Ciudad Netzahualcóyotl (Estado de México) deben trasladarse a la Colonia Industrial u otras, con el viaje de regreso consiguiente, todos los cuales necesitan ir a los -- mismos lugares y a las mismas horas, ocasionándose así condiciones de vida incómodas y difíciles que, inclusive, son consideradas etiológicamente como causales de padecimientos nerviosos y psíquicos que afectan su salud.

Un millón trescientos mil vehículos de servicio -- público y privado, agravan el mal, cuya solución práctica-

y factible debe encontrarse en la ampliación y mejoramiento del sistema de transportación colectiva para lo cual debe operar funcional, expedita y cómodamente, con líneas subsidiarias o alimentadoras controladas y bajo la administración directa del Gobierno de la Ciudad, a semejanza de lo que acontece con el servicio de Transportes Eléctricos que, desde la desaparición de la antigua Compañía de Tranvías de México ( una empresa transnacional ), viene operando con un criterio de servicio social y sin propósito de lucro.

Una ciudad, como la nuestra, con vías de circulación estrechas y sin posibilidades factibles de ampliación, por razones de orden técnico, económico y social, requiere de vías de circulación rápida, como lo son, aunque relativamente ahora, el Anillo Periférico y el Viaducto Miguel Alemán. Sin embargo, en puridad de verdad, ambas vías son ya insuficientes para una expedita y rápida circulación de vehículos de motor, lo cual ha determinado que la actual Administración del Departamento del Distrito Federal, haya planeado la construcción del llamado Circuito Interior con sus -- 29 Kilómetros de longitud, que inicialmente eran 39, en torno del área central y sus 10 carriles de circulación que, cuanto más pronto se concluya ( ya se han puesto al servicio varios tramos ), habrá de ser más útil a los habitantes de la ciudad. Somos optimistas respecto a la conclusión y funcionamiento de esta gran obra pública, cuya realización habrá de quedar impactada jubilosamente en los anales de su desarrollo urbanístico.

Se ha hablado también de la posible construcción de un ferrocarril suburbano entre la Ciudad de México y algunas poblaciones de la periferia ( Naucalpan, Tlalnepantla, Ecatepec, Netzahualcóyotl, Los Reyes, Texcoco y otras ), el cual debidamente coordinado con el Metro, sería de gran conveniencia para agilizar la transportación masiva de y hacia el Distrito Federal, con la consiguiente economía de tiempo, dinero y molestias para los habitantes no sólo del D.F., sino de la zona metropolitana.

Desde el punto de vista de la ingeniería de tránsito, la cual es manejada por una dependencia del Departamento que lleva ese nombre, sugerimos la conveniencia de -- que se estudie la posibilidad técnica de ampliar los arroyos de las calzadas y avenidas --aunque ello sea en detrimento de los camellones centrales y laterales--, cuyo volumen de circulación lo está exigiendo ( Avenidas Plutarco Elías Calles, Canal de Miramontes, Paseo de las Palmas, Camarones,

Río de Churubusco, Eduardo Molina, Inguarán, Talismán, Ignacio Zaragoza, Miguel Angel de Quevedo, Taxqueña, Universidad, Cuauhtémoc, Dr. Vértiz, etc. ); hacer de un solo sentido la mayoría de las arterias; balizamiento de las mismas en donde se requiera; colocación de semáforos en aquellas intersecciones peligrosas o conflictivas; retiro del anticuado equipo de autobuses, y la modificación ponderada de recorridos y la substitución de motores de gasolina por diesel; en fin, una serie de medidas complementarias a las substanciales, cuya prioridad es evidente.

Por otra parte, también es conveniente que las autoridades del Departamento mantengan una vigilancia permanente e inflexible respecto al servicio público concesionado a los taxistas y "peseros" para que unos y otros, en función del interés social que representa el propio servicio, lo presten en condiciones óptimas sujetándose estrictamente a los términos de las disposiciones legales o contractuales conforme a las cuales les fue otorgada la concesión. Hasta ahora, el servicio es deficiente e incontrolado, pues, quienes lo operan, desentendiéndose que se trata de un servicio público, o quizás por ignorancia, lo realizan caprichosamente y con mínima sujeción a los términos de la concesión, todo lo cual redundará en perjuicio grave de la comunidad. Guardando las distancias, algo parecido puede advertirse respecto a los autobuses de líneas urbanas, cuyo personal irresponsable, en gran parte, hacen objeto de exacciones, abusos y ofensas a los usuarios, no obstante que el Estado los subvenciona en diversos renglones de su actividad.

La construcción que lleva a cabo el Departamento del Distrito Federal, de amplios estacionamientos de servicio público, entre los cuales podemos mencionar los de Sullivan, Cueltaco, Tesorería, Observatorio y otros más, constituyen en sí una medida complementaria tendiente a aligerar, o evitarlos si ello es posible, los congestionamientos del tránsito, particularmente por el acceso al centro de la ciudad y el consiguiente estacionamiento de vehículos en las arterias de circulación, medida aquella que ha sido recibida con aplauso por la ciudadanía. La reciente intervención legal de los estacionamientos, que pasando sobre las disposiciones y autorizaciones reglamentarias aplicables, se han poniendo en entredicho la idoneidad de las altas autoridades del Departamento, ha servido de dique a las exacciones y arbitrariedades cometidas; sin embargo, si estas medidas no son permanentes, todo buen pro-

posito será nugatorio, y ello, en perjuicio de los habitantes de esta Capital.

Insistimos, el problema se agudiza con el crecimiento demográfico; empero, tenemos la convicción de que la vida de la ciudad y la vida del hombre, están íntimamente ligados. Si confrontamos problemas, debemos atacarlos en conjunto, sin vacilaciones y, ¡ahora!, no difiriéndolos o ando sándolos a generaciones futuras, pues las dificultades no podrán ser mayores que las que vencieron tantos y tantos hombres que, por cientos de años, han habitado esta región de nuestra Patria,

#### d). - Centros de Abasto

Aún cuando los que hay en servicio en el Distrito Federal lo son en más de 200, este número es insuficiente e inadecuado para sus fines, además de hallarse ya arcaicos en sus instalaciones y servicios.

Dichos centros de abasto ( grandes, medianos y pequeños ), distribuidos en el área del Distrito Federal, en su mayoría fueron construidos hace más de 20 años, y sólo unos cuantos en época más reciente, motivo por el cual - -sin referirnos a sus deficiencias originales de amplitud y funcionalidad en sus instalaciones como, por ejemplo, carencia de bodegas, cámaras de refrigeración, patios para maniobras de carga y descarga, depósitos para la basura y detritos, etc.-, por el simple transcurso del tiempo y el aumento demográfico antes apuntado, ya se encuentran obsoletos.

Ejemplos alcanto: ¿ Cómo es posible que un gran centro comercial público, como lo es el Mercado de La Merced, con sus naves mayor y menor que ocupan más de 5,000 locatarios, y ello sin tomar en cuenta los mercados anexos conocidos popularmente con los nombres de Mercado de Dulces, Merced-Comidas, ubicados en las inmediaciones de aquél, sin áreas hacia donde extenderse, sin perímetros para maniobras de estiba y alijo, sin superficies para estacionamiento de vehículos, sin vías de acceso rápidas y expeditas, haya sido construido en el corazón del México Viejo, sin que para ello se hubiera consultado la opinión de sectores y la de asociaciones de profesionales peritos en la materia?.

¿Cómo es posible, asimismo, que otro importante - centro de abasto, Jamaica, éste de verduras al mayoreo, - del cual se proveen los demás mercados públicos y hasta - centros comerciales privados, haya sido construido sin -- adoptarse las más elementales condiciones en sus instala - ciones, sin servicios de desinfección, o en el mejor de - los casos, sin que éstos funcionen para protección de la - salud pública ?.

Nos parece -ésta es una afirmación nuestra un tanto atrevida- que los mercados públicos, no sólo los del Distrito Federal sino los de todo el país, son una reminiscencia o supervivencia de la época colonial, pues en los países - desarrollados, no existen centros de abasto públicos, sino privados, con lo cual el Estado, al otorgar la concesión - para su establecimiento y funcionamiento -sujeto éste a - normas contractuales muy estrictas-, se despreocupa de este servicio indispensable para la comunidad, pero que, para toda administración pública, resulta onerosa y preocupante, pues casi siempre, por fallas del material humano, es deficiente, como acontece en el D. F., cuyas autoridades, además de la inversión en la construcción de instalaciones, deben proveer a su mantenimiento y conservación, - para lo cual su aparato burocrático ( Administradores de - Mercados, Auxiliares de éstos; vigilantes, veladores, mozos, etc.), asciende a más de 6,000 elementos, sin contar con 1,500 o más que implica el funcionamiento anexo de las guarderías infantiles, cuyo servicio no es exclusivo para los hijos de los locatarios, desvirtuándose así el sano - propósito que animó su creación original.

Este anacrónico objetivo-aún imperante en la mentalidad oficial-, determina que el Estado tenga que arros - trar la responsabilidad de los llamados mercados públicos, cuyos locatarios no corresponden al esfuerzo que en su favor realiza la Administración, ya que su colaboración, para mantenerlos en regular estado de aseo, limpieza y funcionalidad, es mínima y casi siempre compulsiva.

Porque los referidos mercados públicos, cada día - devienen en unidades antieconómicas, cuyo funcionamiento - gravita sobre los contribuyentes, y que, a pesar del gasto que ello representa, sus instalaciones, además de todas las consideraciones anteriores, se encuentran sucias y antihigiénicas y sus locatarios-empecinados enemigos de la - higiene y la salud-, se hace necesaria una revisión de la - política administrativa en relación con los centros públicos de abastecimiento, sin que ello importe romper con tra

diciones costumbristas que más corresponden al pasado que - al porvenir de nuestra Nación.

Sin embargo, no estamos en contra del sector de lo catarios, el cual con sus familias, asciende a más de 750,000, sino en contra de sistemas anticuados que deben liquidarse. Tal vez, organizar a los locatarios en cooperativas, sería una de las mejores soluciones, no sólo desde el punto de vista del Estado que así liberaría muchos millones de pesos que podría aplicar a otros renglones de los servicios públicos para mejorarlos, sino desde el punto de vista de los propios comerciantes que tendrían en el manejo de su cooperativa una escuela práctica de enseñanza de más amplios horizontes en el manejo escrupuloso, honesto y responsable de su propia empresa.

Otros problemas, como el de las "Marías" y los ambulantes que, con un aparente criterio asistencial y con injustos procedimientos policíacos pretenden ser erradicados, sin que lo hayan logrado las Administraciones que se han sucedido en el Distrito Federal, desde hace no menos de 25 años, se destacan en el contexto de la vida de esta Entidad. Tal vez una reglamentación humana, justa y dictada con amplio criterio social, coherente con el propósito de protección al económicamente débil con el precepto constitucional que dice: "A ninguna persona podrá impedirse que se dedique a la profesión, industria, comercio o trabajo que le acomode, siendo lícitos" (Artículo 4o.).

Requerimos, pues, de la existencia de ordenamientos legales que enjuicien los problemas en su totalidad, y que haya funcionarios y empleados públicos probos a quienes se economice su cumplimiento y observancia. Esto, lo decimos anticipando conclusiones.

#### e).- Servicio de limpia

La Ciudad de México, como las grandes urbes del mundo, genera una gran cantidad de basura y detritos que, según cálculos oficiales fehacientes, llega anualmente a 6,000 toneladas diarias. Por consecuencia, el servicio de limpia y recolección, debe funcionar en óptimas condiciones de eficiencia y continuidad para que la Ciudad luzca limpia, que ahora, a pesar del "slogan" en voga, no lo es, pues sus calzadas, bulevares y calles, así como los predios-

baldíos no bardados, están convertidos, por incuria de los propios habitantes, en hacinamientos de desechos que no sólo lo afectan su buena presentación sino la salud de sus moradores.

Hasta ahora, el empeño de las autoridades por mantener la Ciudad limpia, no ha sido cabalmente exitoso, ya que sin la colaboración de la ciudadanía el problema es difícil de resolver. Por ello, se requiere una sistemática educación de los habitantes y su plena concientización, para lograr que los esfuerzos de las autoridades sean "un hecho solidario, correspondencia compartida entre gobernantes y habitantes de la Capital, entre los niños, los jóvenes, los ancianos; las colonias populares, el centro de la Ciudad, las zonas residenciales; es, en suma, una tarea de conjunto con vistas a ver resuelto uno de los más graves problemas que confronta".

Ya lo exponía recientemente el actual jefe del Departamento del Distrito Federal, con una visión clara y de conjunto sobre el problema, haciendo un lacerante enjuiciamiento de éste, al expresar: " la pequeña acción irresponsable, tirar basura en las alcantarillas, y la gran acción de acumulación de basura, el desprecio a la calle como instrumento de vida que tiene la Ciudad, el desdén a la vida colectiva, el desentenderse de los problemas de los demás, es una forma egoísta de vivir, esto es tanto como darle la espalda no al pasado, sino al futuro de la Capital de la República; es desprenderse de esa lucidez que necesita el sentimiento humano para proteger a los demás en el ejercicio vital de la vida comunitaria". " Procuraremos que la Ciudad de México sea una Ciudad limpia, porque ésta es la mejor expresión de su cultura, la mejor demostración de que somos mexicanos dignos de un pueblo soberano y libre".

De estas consideraciones tan juiciosas, las autoridades del Departamento, imbuídas del propósito de hacer de nuestra Ciudad Capital una urbe limpia, derivan la acción puesta en práctica para aumentar el personal encargado del aseo de la vía pública que en nuestros días llega a la cifra de 11,000 ( peones de barrido manual, cabos, sobrestantes, supervisores, etc. ), así como la adquisición de nuevas y modernas unidades de camiones recolectores y barredoras mecánicas que distribuidas proporcionalmente a sus necesidades, han quedado asignadas a las 16 Delegaciones Políticas del Distrito Federal, con lo cual este servicio,

al desconcentrarse, se procura una mayor funcionalidad y aprovechamiento de sus recursos materiales y humanos.

Complementariamente a las medidas adoptadas por la Administración del Departamento, se ha instalado una Planta Industrializadora de Desechos Sólidos que funciona actualmente en San Juan de Aragón en la cual, mediante un procesamiento con tecnología suiza, se transforman los desperdicios en fertilizantes cuya finalidad última es la de abonar las tierras salitrosas y áridas del Vaso de Texcoco, con lo cual, además de aprovecharse como tierras de cultivo, se evitarán las tolvancras que tanto dañan la salud de los habitantes de esta Metrópoli.

Se tiene el objetivo de instalar otras plantas similares en el norte, el sur y el poniente del D.F., que vendrán a coadyuvar en la resolución del problema que representan los actuales tiraderos de basura, a cielo abierto, de Santa Cruz Meyehualco y Santa Fe que, mediante procedimientos distintos a los de la Planta Industrializadora, absorben los desechos que en ellos se depositan mediante excavaciones, incineraciones y rellenos de hoquedades hechos ex profeso.

Asimismo, las autoridades teniendo en cuenta que en el Distrito Federal existen numerosas industrias cuyo establecimiento corresponde al aumento demográfico y al desarrollo económico general del país, con propósitos de servicio público, han autorizado que el personal de la Oficina de Recolección y Tratamiento de Desechos Sólidos, se en cargue, mediante el pago de cuotas no onerosas que los industriales hacen a la Tesorería del Departamento, del desalojo de la basura y desperdicios de sus establecimientos fabriles, evitando así la comisión de exacciones y la acumulación de aquéllos en sitios inadecuados para tal objeto, mismos que podrían llegar a ser lesivos para la salud de los habitantes de las zonas de su ubicación,

Es, pues, insoslayable que nuestra Ciudad padece este problema, que aún le aqueja, no obstante las medidas tendientes a resolverlo que hemos descrito y otras más. Sin embargo, para lograr avances en este empeño, como antes lo dijimos, se requiere de la colaboración de la ciudadanía la cual debe ser educada sistemáticamente desde el jardín de niños hasta la secundaria mediante cursos audiovisuales, prácticos y sencillos, que creen en el individuo hábitos y costumbres que, al correr del tiempo, de una generación a otra, vayan adquiriendo formas de institu

cionalización en la vida familiar y social de los grupos humanos, con lo cual se erradicará en un gran porcentaje ese "desprecio a la calle como instrumento de vida", que en nuestro medio representa una condición de subdesarrollo y una reminiscencia de tipo colonial.

Las consideraciones precedentes, se hacen más que rativas si los hechos que las originan se examinan a la luz de nuevas necesidades y urgencias que la comunidad demanda, por ejemplo, el fenómeno de la contaminación ambiental que, en nuestros días, va adquiriendo caracteres catastróficos - hasta ahora advertidos, pero que data desde que surgen los primeros grupos humanos. En efecto, el humo es fuente de contaminación que ha venido afectando a la humanidad desde que el hombre descubrió el fuego.

Sin embargo, porque la naturaleza tiene mecanismos propios de defensa, la contaminación sólo ha sido motivo de honda preocupación para la sociedad hasta que presentó características francamente alarmantes, siendo inconcluso que, al correr del tiempo, partiendo de la antigüedad más remota hasta nuestros días, el hombre ha estado contaminando el ambiente en que vive, sin que esta circunstancia le haya preocupado sino hasta los últimos decenios y, por lo que a nuestro país y nuestra Ciudad-Capital se refiere, en los años transcurridos de la presente Administración Pública, se ha tomado conciencia de que dicho fenómeno es de tanta urgencia e imprescindiblemente necesario a atacarlo como cualesquiera otro de los requerimientos a los que hemos hecho mención anteriormente.

Diferentes son las formas como se genera la contaminación y correspondiendo a ellas existen la contaminación atmosférica, la de los suelos, la de la flora y la fauna, la del agua, etc., que, por lo que se refiere al área metropolitana del Valle de México, adquiere mayores caracteres de gravedad, siendo inaplazable que las autoridades correspondientes, en el área de sus respectivas jurisdicciones, deben coadyuvar a su erradicación.

La contaminación atmosférica en el Distrito Federal es ya un fenómeno insoslayable, pues aún el más des preocupado habitante o visitante de esta Entidad, la advierte en el aire viciado que respira, producto de gases tóxicos y letales de las factorías establecidas en su territorio y de la combustión de más de un millón trescientos

tos mil vehículos automotores que, en su mayor parte, utilizan gasolina, contaminando así el ambiente de ésta que - don Alfonso Reyes llamó: " la región más transparente del aire".

La contaminación del suelo es, generalmente, con - secuencia de costumbres y hábitos insalubres, incorrecto manejo de des - echos sólidos (domésticos, industriales y mineros) y de - prácticas agrícolas erróneas. También se origina por la -- precipitación de substancias que simultáneamente contami - nan la atmósfera y el suelo, o por la utilización para e - fectos de riego, de aguas ya contaminadas o aguas "negras" no tratadas.

Por otra parte, los tiraderos de basura a cielo -- abierto generan problemas de higiene y salud públicas. La incineración para reducir el volumen de desperdicios domés - ticos e industriales, produce humos, olores y gases que -- contribuyen a contaminar el aire de la Ciudad, muy parti - cularmente de aquellas zonas que se han reservado para ti - raderos de basura (Santa Cruz Meyehualco, Santa Fe, etc), - y de aquella otras en las cuales se han instalado múlti - ples factorías ( colonias industriales Vallejo, Euzkadí, - del Gas, Cosmopolita, Atlampa, Guerrero, Trancas de Gue - rrero, etc., amén de las pequeñas y medianas industrias, - que también generan contaminación), instaladas indiscrimi - nadamente y sin control, debido a la incuria de autorida - des pasadas y presentes, en todos los rumbos del Distrito - Federal.

Por lo que se refiere a la contaminación de las - aguas, hay que consignar que muchas de las corrientes que - cruzan por el Distrito Federal o pasan cerca de su territo - rio (ríos de Churubusco, Los Remedios, de La Piedad, etc.), están contaminadas con desechos industriales, pues éstos - criminal o desaprensivamente son vertidas sobre aquéllas, - sin importar a sus propietarios los perjuicios que con - ello acarrearán a la salud pública; ésto, independientemente de la afectación perjudicial que resienten los mantos freá - ticos con las aguas que se filtran al través de depósitos - de desechos, basuras y desperdicios.

Asimismo, hay que consignar que los desperdicios - industriales y mineros contaminan por las substancias quí - micas tóxicas que contienen, envenenando el suelo, y por - ende, los cultivos agrícolas que, más tarde, en cadena ali - mentaria que se inicia en los cereales, verduras, legum -

bres, frutas forrajes, etc., se utilizan como alimento para el hombre y para los animales, con lo cual también se generan problemas de salud pública.

Por lo demás, es ya del conocimiento público que la contaminación radiactiva afecta la flora y la fauna de una región y que, por ello, al través de las cadenas alimentarias, llega hasta el hombre mismo, ya que las sustancias radiactivas afectan el suelo y se acumulan en él, sea por precipitación atmosférica de materias provenientes de explosiones nucleares, o por liberación de desechos producidos por establecimientos industriales o instalaciones de investigación de esta índole.

También es conveniente asentar a este respecto que la aplicación masiva e indiscriminada de fertilizantes químicos, de plaguicidas (especialmente los no degradables como los compuestos de mercurio, arsénico y plomo) y la irrigación de tierras con aguas que tienen alta concentración de sales, producen contaminación de los suelos agrícolas.

Atréguense a lo anterior las graves consecuencias que por la erosión sufren las tierras del Distrito Federal, consecuencia de inmemoriales prácticas de uso y deterioro del suelo debidas a variadas e indiscriminadas causas: tallas de bosques para producción y consumo de carbón vegetal con un mínimo aprovechamiento de madera y sin una continua y habitual política de reforestación; roturación de tierras para cultivo, aun cuando las condiciones ecológicas no lo recomienden; sobrepastoreo de tierras cansadas sin jamás ayudar a que mejoren su condición; en suma, hemos coadyuvado a la sequía creando eriales donde otrora había floresta y pastizales. Por eso, de allí a la contaminación ambiental, solo hay un paso.

Más aún: las gigantescas masas de polvo que con frecuencia y, en ocasiones de desusada intensidad, invaden campos y urbes (tolvaneras en nuestra Ciudad), no solamente causan molestias sino que interrumpen o afectan la diaria actividad, causando serios daños a la salud y a los bienes, taponan drenajes y contribuyen a cegar manantiales, azolver canales e impedir u obstruir el riego e, incluso, a erosionar los suelos y su fertilidad, todo ello repercutiendo negativamente en los cultivos y la ganadería.

Aunque en nuestro país, la reciente legislación para prevenir, disminuir y erradicar la contaminación, es de jurisdicción federal, hemos creído oportuno y conveniente referirnos a este fenómeno que afecta muy sensiblemente a nuestra Ciudad, amén de que, por disposición de la propia Ley de la Materia, las autoridades locales -en este caso - el Departamento del Distrito Federal- son coadyuvantes de la autoridad en quien se ha depositado la responsabilidad de combatir la contaminación ambiental.

f).- Servicio de Seguridad Pública

situados al margen de la controversia que periódicamente se suscita en los campos de la judicatura en los foros y colegios de abogados y jurisperitos, así como también en los políticos, particularmente de los partidos de la llamada oposición respecto a la inconstitucionalidad de la existencia y funcionamiento de la policía preventiva, fundándose para ello en lo dispuesto por la Ley Fundamental en su Artículo 21 que reserva " La persecución de los delitos al Ministerio Público y a la policía judicial, la cual estará bajo la autoridad y mando inmediato de aquél". Nosotros en nuestro propósito cardinal de dejar reseñados en el presente capítulo cómo funcionan los servicios públicos en esta nuestra Ciudad-Capital, sin entrar a disquisiciones que pudieran parecer bizantinas, sólo nos referiremos, en estas breves consideraciones, al servicio de seguridad pública que las autoridades del Departamento del Distrito Federal prestan, por disposición reglamentaria, para mantener la tranquilidad y el orden públicos dentro del territorio del Distrito Federal, protegiendo los intereses de la sociedad, siendo, en consecuencia, sus funciones de vigilancia y de defensa social para prevenir los delitos por medio de medidas adecuadas y concretas que protejan eficazmente la vida y la seguridad del Estado, reprimiendo todo acto que perturbe o ponga en peligro esos bienes jurídicos y esas condiciones de existencia, como lo establece el vigente Reglamento de la Policía Preventiva del Distrito Federal.

Es inconcuso que, dado el aumento demográfico de esta urbe en la cual vivimos más de nueve millones de habitantes, los delitos contra las personas y sus propiedades, protegidos jurídicamente por el Estado, se han incrementado e, inclusive, por esas llamadas imitaciones extralógi -

cas, han adquirido nuevas formas y características que, en tiempos pasados, eran desconocidas.

El surgimiento de nuevas formas delictivas y modernas técnicas para su comisión, han obligado al Estado a adoptar, por su parte, procedimientos más eficaces e idóneos en su lucha contra el crimen y el delito. De allí que los cuerpos de seguridad pública (policía judicial federal, preventiva del Distrito Federal, Dirección Federal de Seguridad, etc.), estén empeñadas en lograr para sus elementos una mayor capacitación.

A este desiderátum se encaminan las disposiciones de la reciente Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal al disponer " el establecimiento de academias, escuelas y centros de capacitación, para la enseñanza y en - trenamiento del personal de nuevo ingreso así como para el mejoramiento de los conocimientos y preparación del -- existente".

Este mismo Ordenamiento - el cual citamos en el párrafo precedente-, establece con claridad meridiana que la policía preventiva tendrá, entre otras de sus funciones, - la de "auxiliar al Ministerio Público, a las autoridades judiciales y a las administrativas cuando sea requerida para ello".

Examinadas las disposiciones de los Ordenamientos jurídicos relacionados con el servicio de seguridad pública en el Distrito Federal, es innegable que el legislador - tuvo, tanto por lo que se refiere a la actual y moderna -- Ley Orgánica, como por lo que ve al Reglamento de la Policía Preventiva del Distrito Federal, la seria preocupación de reservar para la policía preventiva el papel de auxiliar del Ministerio Público, a la que como antes se dejó asentado, incumbe la persecución de los delitos.

La policía preventiva por ende, no debe considerarse ni constituirse un cuerpo represivo al servicio del Estado, sino como coadyuvante en la finalidad de mantener el orden jurídico, la tranquilidad social y para prevenir la comisión de delitos; pero en ningún caso, para atentar contra las libertades ciudadanas (derechos de asociación, manifestación de las ideas, de petición, de reunión etc.) -- que, dentro de nuestro régimen social y político, constituyen los pilares en que se sustentan nuestra democracia y libertad.

Erradicar vicios que parecen haberse institucionalizado, deberá ser, a nuestro juicio, una severa norma que las autoridades del Departamento ponga en práctica permanente, a fin de hacer del cuerpo de la policía preventiva-ahora con funciones adicionales relativas al tránsito de vehículos y de personas-, una institución respetable en la que el ciudadano común y corriente encuentra en estos servidores públicos un apoyo y defensa de sus intereses legítimos, y no como habitualmente acontece que en cada policía ve la sociedad un agente de la exacción, de la arbitrariedad, del despotismo, en última instancia, de la corrupción.

## CAPITULO II

### Naturaleza jurídica del Departamento del Distrito Federal:

- 1.- Antecedentes históricos.
- 2.- Ley de Organización Política y Municipal del Distrito Federal del año - de 1903.
- 3.- Ley Orgánica del Distrito y de los - Territorios Federales de 1928.
- 4.- Leyes Orgánicas del Departamento del Distrito Federal de 1941 y 1970, y - Reformas y Adiciones a ésta, del año de 1972.

Los historiadores suponen que la fundación de Tenochtitlan se llevó a cabo en el año de 1327, en un lugar denominado Mechtli (México) que significa "lugar de los mexicanos".

A la ciudad recién fundada, se le impuso el nombre de Tenoch, en honor de este notable caudillo azteca, - quien la construyó en el mismo sitio en que ha permanecido al través de las centurias transcurridas.

Es sorprendente el régimen administrativo de la capital del imperio azteca y de los pueblos colindantes en aquella época, sujetos a su dominio, en relación con las - normas sobre impuestos, calzadas, caminos, mercados, abastos, policía, agua potable, inundaciones, epidemias, diversiones, las llamadas "guerras floridas" etc., siendo también notable el desarrollo de las obras públicas. Era, en suma, para su tiempo, una administración eficaz que se extendía en un enorme territorio.

Con la Conquista, los españoles dieron fin al imperio azteca, y cambiaron sus instituciones, denominando a la hermosa ciudad que encontraron en la meseta del Anáhuac "Ciudad de México" que, durante la Colonia, fue la capital del Virreinato de la Nueva España, la mayor urbe - de aquella época que, con un creciente y desorbitado desarrollo, al correr de los años, habría de generar complejos problemas sociales, económicos y políticos en la vida de - nuestra actual capital.

Siguiendo el ejemplo de los indígenas, la nueva organización -en cierta forma trasplante adaptado de las - instituciones españolas- pronto se vió obligada por el continuo aumento de su población y la concentración económica que se produjo, a tomar serias determinaciones en relación con los problemas citadinos y suburbanos, que fueron adquiriendo una mayor amplitud.

El primer Ayuntamiento fundado ya en el altiplano, en lo que fuera la gran Tenochtitlan, fue el que Cortés de terminó, aún contra el parecer de varios de sus colaboradores y subordinados, que funcionara en Coyoacán -algunos autores, entre ellos don Manuel Orozco y Berra, lo llaman Cu yuacan- que, a imagen y semejanza del que había sido creado en la Villa Rica de la Vera-Cruz, quedó establecido en marzo de 1524, cuya motivación para Cortés fue "fundar una ciudad que sirviera de cabecera al reino de Nueva España,-

y mientras se escogía sitio para formar la población, fueron nombrados alcaldes, regidores, procurador y demás empleados municipales, de manera que no estando ni aún trazado el pueblo ya tenía su consejo. Este primer Ayuntamiento residió por algún tiempo en Cuyuacan, donde propiamente tuvo principio nuestra ciudad".

El Ayuntamiento mencionado, posteriormente fue trasladado a la ciudad de México, al quedar en condiciones de ser poblada, quedando integrado por un alcalde mayor, dos alcaldes ordinarios, siete Regidores, un Escribano y un Mayordomo. Ya verificado el traslado del Ayuntamiento, éste "procedió a formar lo que se llamó la traza, es decir el plano de la ciudad en la forma en que debería construirse, señalando las calles y plazas, el terreno para que los vecinos edificaran sus habitaciones, y el lugar de las casas de cabildo, la fundación, la carnicería, la horca y la picota, que eran las primeras cosas que se procuraban establecer conforme a las pocas exigencias de aquella naciente sociedad" (Historia de la Ciudad de México, desde su fundación hasta 1854, de Manuel Orozco y Berra).

A mayor abundamiento, Miguel León Portilla, ex-cronista de la Ciudad, en su obra intitulada "Microhistoria de la Ciudad de México", expresa: "Cuando México-Tenochtitlan fue conquistada por los hispanos, sobre sus ruinas otras influencias vinieron a injertarse. La traza a cordel, la línea y los ángulos rectos de las concepciones urbanísticas del Renacimiento europeo, se sobrepusieron entonces en el ser de la antigua ciudad indígena", agregando este autor que "en lo que se ha llamado la traza española de la ciudad, no se dudó nunca en escoger como centro de la misma al que antes había sido precisamente el corazón de Tenochtitlan. Así, la nueva plaza mayor aproximadamente coincidió con el espacio abierto en torno del cual había estado el Gran Templo y los palacios indígenas. A su vez el sitio escogido para la catedral se situó, en parte, dentro del recinto del templo mayor azteca. El palacio virreinal ocupó el lugar del palacio de Moctezuma, y, a la postre, las casas del Ayuntamiento vinieron a estar donde habían existido otros edificios de la administración prehispánica, al sur de la misma plaza" (Miguel León Portilla.- Op. Cit.)

Sobre el mismo tema, don José María Marroqui, en su obra "La Ciudad de México", dice: "Mandaban las leyes españolas a los Adelantados, Conquistadores y Pobladores, que cuando quisiesen poblar, nombrasen antes un Ayuntamiento to que era el que debía elegir el sitio para la población,

atendiendo a que fuese sano, cómodo y ventilado; con agua potable, abundante en materiales de construcción y en mantenimientos; con montes y dehesas para los ganados. Cumpliendo estos preceptos, los Ayuntamientos tenían existencia anterior a los pueblos que representaban, y con el de México se verificó también que nació antes que su ciudad; porque Hernán Cortés, estando en Coyoacán, nombró el Ayuntamiento que había de elegir el sitio para poblar".

Con el primer Virrey de la Nueva España, don Antonio de Mendoza, quien gobernó del año de 1535 a 1550, se consolida el poder de los reyes españoles en las tierras de América, ostentando el nombramiento de Virrey y Gobernador de la Nueva España, y Presidente de la Audiencia de México. Lo más importante de su administración fueron las Ordenanzas para el buen trato y educación de los indios que trabajaban en las minas, y en función de esta nueva política suprimió a los Corregidores, por los abusos que cometían con el indígena. Económicamente se preocupó por el fomento del cultivo de la morera para la cría del gusano de seda, y la propagación del ganado caballar. En su infatigable deseo de mejorar la condición del indio y del mestizo, introdujo en el año de 1536 la imprenta en México, primera en América; regularizó el comercio de la Colonia, estableciendo la Casa de Moneda. En materia educativa, funda en el mismo año el Imperial Colegio de Indios de Santa Cruz de Tlatelolco, destinado a la instrucción de indígenas nobles; además, en 1543, funda el Colegio de San Juan de Letrán; y en el año siguiente, 1544, el Asilo de Niñas Huérfanas. Y durante su administración, en materia política, se dieron a conocer las Leyes Nuevas, disposiciones que limitaron el poder de los encomenderos. Bajo su patrocinio, se enviaron a la Corte española las primeras peticiones a fin de establecer en México un centro y universidad para estudios superiores.

Este primer Virrey, fue situado, en el contexto de su época, como un funcionario público progresista, enemigo de los encomenderos y corregidores.

A los primeros ayuntamientos de la Ciudad, tocó hacer frente con la escasez de recursos científicos y humanos a las grandes epidemias de cólera, viruela, tifo, etc., así como a las inundaciones, lodazales, anegamientos, etc., connaturales a una nueva población en formación y crecimiento, algunas de cuyas calamidades, como aquella inundación que la historia registra, la cual duró más de 5 años,

misma que fue consecuencia "de su situación geográfica en medio de lagos que recibían a veces grandes avenidas de -- agua", cuyo grave problema --dice Miguel León Portilla, en su obra citada,-- fue objeto de trabajos de difícil y costo sa realización. Las obras del desague de la ciudad y del -- Valle de México, la parcial desecación de los lagos y la -- urgencia de un suministro cada vez más grande de agua pota ble, son asunto que estuvo siempre ligado a la superviven- cia de la ciudad".

Preocupación constante de algunos de los multi-- ples virreyes que tuvo la Nueva España, entre ellos Bucare lí y Urzúa, en cuyo honor una calle de nuestra gran Ciudad lleva su nombre, fue la atención de los servicios públicos y hacer frente a las grandes calamidades que asolaron a -- una gran población indígena, mestiza e hispánica. Es oportuno recordar, como ya lo dijimos antes, aquellas epidemias de cólera o viruela en que perecían miles de habitantes de la Ciudad y de sus zonas aledañas.

Ya con anterioridad a la Conquista la actividad- comercial se había intensificado extendiéndose hasta las - playas de Chalchicuecan, a la zona del imperio maya y has- ta Mesoamérica, obligando a las autoridades del virreinato a la expedición de numerosas disposiciones administrativas para reglamentarlas, pues provocaba frecuentes problemas - ciudadanos, tales como el trabajo de los indios y el esta-- blecimiento de fondas, mesones, gremios diversos, policía, salubridad, mercados, etc.

El Virrey Conde de Revillagigedo, cuyo nombre Mé xico lo impuso también a una de las calles de su capital -- como justo homenaje, formuló una notable relación de los - problemas urbanos y de sus zonas circunvecinas que ya se - advertían en la gran Ciudad.

León Portilla dice: "Gracias a gobernantes como- los Virreyes Bucareli y Revillagigedo, la realidad urbana- conoció por ese tiempo mejoras hasta entonces no vistas. - Abarcaron éstas, entre otras cosas, el empedrado y adoqui- nado de muchas calles , el embellecimiento con fuentes y - obras de ornato del parque de "La Alameda", creado desde - fines del siglo XVI, el alumbrado público, un más adecuado suministro de agua potable, mayor atención a problemas sa- nitarios y, en resumen, otros varios aspectos de los que - hoy se conocen como servicios municipales".

Al segundo Conde de Revillagigedo correspondió - haber dispuesto la "elaboración del primer plano regulador en el cual se limita el crecimiento de la ciudad a la capacidad de los servicios municipales de la época; se propone el alineamiento que en forma irregular habían crecido fuera de la traza del siglo XVI.

El plano de Castera, es un reflejo fiel y activo de las acertadas ideas urbanísticas del Virrey mencionado, siendo lamentable que el Ayuntamiento de la época no realizara en su totalidad el proyecto, con el que seguramente se habría salvado lo esencial de la ciudad y evitado los posteriores errores que tanto la perjudicaron", según reza inscripción existente en el Museo de la Ciudad en la cual se agrega que este ilustre gobernante de la Nueva España - está considerado como el mejor durante los tres siglos de dominación, pues a él se deben, además de lo ya apuntado, - el alumbrado público; la organización de cuerpos de policías; mejorar las rentas públicas; poner coto a los abusos del clero y dignificar la Plaza Mayor.

Otro gobernante ejemplar, cuya obra es émulo de la de Revillagigedo, fue don Antonio María Bucareli y - Urzúa, a quien la ciudad también le ha rendido honor y --- pleitesía. Su obra, progresista y avanzada, se realiza en los siglos de consolidación del régimen colonial.

Conviene destacar que las cédulas reales vinieron a establecer las bases de la organización política y - administrativa de la Nueva España que, después descansó en el municipio gobernado por el cabildo o Ayuntamiento, los cuales, como anteriormente lo hemos asentado, estaban presididos por los alcaldes (ordinarios o menores) y alcaldes mayores. Cuando la ciudad era de categoría, en lugar de al calde mayor, fungía como autoridad un funcionario al cual se le llamaba Corregidor, con atribuciones semejantes que eran fundamentalmente de orden político, administrativo y policiales. Los alcaldes, además de estas atribuciones o - facultades, tenían las de administradores de justicia.

En los primeros años de la Colonia, y a causa -- aún de su incipiente organización, el Ayuntamiento de la - Ciudad de México, se arrogaba facultades legislativas y de gobierno (ejecutivas).

Como órgano encargado de velar por los intereses de los habitantes de la Ciudad de México y poblaciones circunvecinas, el Ayuntamiento procedió a la regulación de la vida municipal dictando las disposiciones y acuerdos que-

estimó más adecuados para tal efecto. ("Legislación del Departamento de Distrito Federal", edición de la Dirección General de Gobernación. Año de 1970").

La forma de Ayuntamiento de la Ciudad de México varió en su integración a través de los tiempos. Las Ordenanzas de Gobierno, de 11 de diciembre de 1682 modificadas después el 3 de junio de 1720, consignaban los términos en que deberían efectuarse los cabildos, la manera de tomar las votaciones, las preeminencias correspondientes a los miembros del Ayuntamiento, el número y la calidad de los alcaldes, regidores y otros funcionarios de menor jerarquía. (Idem., obra citada).

Particular interés ofrecen las Ordenanzas (cuerpos de normas autónomas), que lo mismo reglamentaban cuestiones de policía y buen gobierno que la forma en que habían de prestarse determinados servicios públicos.

Con el fin de restringir los abusos de las primeras autoridades, pero sobre todo para que fuera más efectiva la autoridad real, el Rey de España acordó la creación de un órgano superior de gobierno y justicia con asiento en la Ciudad de México, denominado Real Audiencia. (Ibidem., obra citada).

Las ordenanzas de Gobierno del 3 de junio de 1720, en plena época colonial, regularon los cabildos, su elección y su composición. Posteriormente, la organización político-administrativa de las Intendencias existentes durante el Virreinato, de conformidad con la Ley del 4 de diciembre de 1786, fueron el antecedente obligado de las divisiones territoriales del México Independiente. Así, la Intendencia de México puede considerarse, en escala nacional, como el antecedente histórico, político y jurídico de nuestra actual división político y administrativa.

Va, pues, configurándose ya lo que debería ser la organización político-administrativa de nuestro país, y de la Ciudad Capital.

Con tal propósito citaremos como hecho notable la actuación del Ayuntamiento de la Ciudad de México en 1808, en cuyo seno el Licenciado Primo Verdad y Ramos proclamó que, en ausencia de los monarcas españoles, la soberanía recaía en el pueblo, el cual la ejercería por con-

estimó más adecuados para tal efecto. ("Legislación del - Departamento de Distrito Federal", edición de la Dirección General de Gobernación. Año de 1970").

La forma de Ayuntamiento de la Ciudad de México varió en su integración a través de los tiempos. Las Ordenanzas de Gobierno, de 11 de diciembre de 1682 modificadas después el 3 de junio de 1720, consignaban los términos en que deberían efectuarse los cabildos, la manera de tomar las votaciones, las preeminencias correspondientes a los miembros del Ayuntamiento, el número y la calidad de los Alcaldes, regidores y otros funcionarios de menor jerarquía. (Idem., obra citada).

Particular interés ofrecen las Ordenanzas (cuerpos de normas autónomas), que lo mismo reglamentaban cuestiones de policía y buen gobierno que la forma en que habían de prestarse determinados servicios públicos.

Con el fin de restringir los abusos de las primeras autoridades, pero sobre todo para que fuera más efectiva la autoridad real, el Rey de España acordó la creación de un órgano superior de gobierno y justicia con asiento en la Ciudad de México, denominado Real Audiencia. (Ibidem., obra citada).

Las ordenanzas de Gobierno del 3 de junio de 1720, en plena época colonial, regularon los cabildos, su elección y su composición. Posteriormente, la organización político-administrativa de las Intendencias existentes durante el Virreinato, de conformidad con la Ley del 4 de diciembre de 1786, fueron el antecedente obligado de las divisiones territoriales del México Independiente. Así, la Intendencia de México puede considerarse, en esencia nacional, como el antecedente histórico, político y jurídico de nuestra actual división político y administrativa.

Va, pues, configurándose ya lo que debería ser la organización político-administrativa de nuestro país, y de la Ciudad Capital.

Con tal propósito citaremos como hecho notable la actuación del Ayuntamiento de la Ciudad de México en 1808, en cuyo seno el Licenciado Primo Verdad y Ramos proclamó que, en ausencia de los monarcas españoles, la soberanía recaía en el pueblo, el cual la ejercería por con-

ducto de sus legítimos representantes: los Ayuntamientos.

A mayor abundamiento, la Constitución de Cádiz, de efímera vigencia entre nosotros, en su Artículo 109 establecía, reconociéndolos institucionalmente, a los ayuntamientos presididos por un jefe político.

Por lo que se refiere a la Ciudad de México, ya casi en las postrimerías de la Colonia, formaba parte del territorio correspondiente a la Intendencia de México, aun que su régimen político y administrativo era diverso. Fue esa la razón por la cual los constituyentes de 1824 se propusieron organizar un régimen apropiado para la importante capital que lo había sido del Virreinato y después del México Independiente.

La Ciudad de México, a la cual se ligan las efemérides relacionadas con los más culminantes acontecimientos de nuestro país, en virtud de que constituye la residencia habitual de los poderes Federales desde el año de 1824, ha seguido siendo el centro de la vida nacional; -- por ello, los congresos constituyentes que se suceden, -- tienen la preocupación de configurarla jurídica, administrativa y políticamente.

En efecto, el Constituyente de 1824, en el Artículo 50 de la Constitución Federal de los Estados Unidos-Mexicanos, disponía: "Las facultades exclusivas del Congreso General, son las siguientes: "Fracción XXVIII.- Elegir un lugar que sirva de residencia de los Supremos Poderes de la Federación, y ejercer en su distrito las atribuciones del Poder Legislativo de un Estado.- Fracción XXIX. Variar esta residencia cuando lo juzque necesario" (Dublán y Lozano, T. I. Pág. 719).

De conformidad con esta facultad otorgada por el Constituyente de aquel año, afloraron en su seno tendencias divergentes respecto a si sería o no la Ciudad de México el asiento de los Poderes Federales. Una corriente de opinión prevealecía entre los miembros de la comisión especial nombrada para dictaminar sobre la materia, la que proponía que lo fuera la Ciudad de Querétaro, y otra, encabezada por el padre Teresa de Mier, quien sostuvo, en encendido discurso, que debería serlo --por múltiples y --prolijas razones que se adujeron-- la Ciudad de México.

Los argumentos esgrimidos por el Dr. Teresa de-

r, fueron convincentes... "sus palabras resultarían ---  
ta sobradas para demostrar la conveniencia de hacer de  
Ciudad de México el asiento de los Poderes Federales; -  
aquí, a la designación de ésta, para Distrito Federal, -  
había ya sino un solo paso y nuestro congreso se apresu  
ría a darlo cuando el 18 de noviembre de 1824 decretaba,  
el 20 de dicho mes y año el Primer Presidente Constitu--  
cional de México promulgaba el Ordenamiento que le dió ---  
erza de Ley". (Jorge Sayeg Held. Págs. 51 y 52).

A mayor abundamiento, el Maestro Serra Rojas, di  
sobre el particular: "Lo interesante de la disertación-  
l padre Mier es el enjuiciamiento de la estructura del -  
strito Federal, la necesidad de su existencia y en caso-  
que lo fuera, la Ciudad de México se considere la capi-  
al federal".

Por estimarlo de interés, transcribimos a conti-  
nación lo dispuesto por el Decreto de 20 de noviembre de-  
324, que en su Artículo lo. prescribía: "El lugar que ser  
irá de residencia a los Supremos Poderes de la Federación,  
conforme a la facultad 28a. del Artículo 50 de la Constitu-  
ción, será la Ciudad de México. 2.- Su Distrito será el --  
comprendido en un círculo cuyo centro será la Plaza Mayor-  
e esta Ciudad y su radio de dos leguas. 3.- El gobierno -  
olítico y económico del expresado distrito queda exclusi-  
vamente bajo la jurisdicción del gobierno general desde la  
publicación de esta Ley. 4.- Inter se arregla permanente-  
mente el gobierno político y económico del Distrito Federa-  
l, seguirá observándose la Ley de 22 de junio de 1813-en  
todo lo que no se halle derogado.- 6.- En lugar del Jefe -  
Político, a quien por dicha Ley estaba encargado el inme-  
diato ejercicio de la autoridad política, nombrará el go-  
bierno federal un gobernador en calidad de interino para -  
el Distrito Federal. 7.- En las elecciones de los ayunta-  
mientos de los pueblos comprendidos en el Distrito Federal,  
y para su gobierno municipal, seguirán observándose las le-  
yes vigentes en todo lo que no pugne con la presente" (Du-  
blán y Lozano. Ob. Cit. T. I. Pág. 743).

El Sr. Lic. Serra Rojas, en su obra Derecho Admi-  
nistrativo, tomo primero, página 550, continúa diciendo: -  
"El decreto número 469 del 11 de abril de 1826, ordena: --  
1.- El gobierno económico-político del Distrito Federal, -  
será uniforme con el de los Territorios Federales de la Fe-  
deración. 2.- Las rentas del Distrito Federal pertenecerán  
desde la publicación de esta Ley, a las generales de la Fe

deración; mas su entrega se verificará hasta el día 10. - del mes que siguiere a dicha publicación. 3.- Desde la - legislatura próxima inmediata, el Distrito Federal tendrá representante en la Cámara de Diputados, con arreglo a -- los artículos 10, 11, 12 y 13 de la Constitución".

En el año de 1836 se expiden las llamadas "Siete Leyes Centralistas" que, de acuerdo con sus disposiciones, establecen que el territorio de la República queda dividido en departamentos, distritos y partidos. Al tenor de estas Leyes, y como complemento de ellas por lo que al Distrito Federal se refieren, se promulga la Ley de 30 de junio de 1838 por la cual la mencionada Entidad queda incorporada al Departamento de México, uno de cuyos distritos-es la Ciudad de México.

Más tarde, en 1846, se restablece la Constitución de 1824 volviendo a tener vigencia sus preceptos iniciales que son de inconfundible progenie federalista. Por ello, el Acta Constitutiva y de Reformas de los Estados - Unidos Mexicanos, de 22 de mayo de 1847, dispone en su artículo 6o. lo siguiente: "Mientras la Ciudad de México - sea Distrito Federal, tendrá voto en elecciones de Presidente y nombrará dos senadores". En esta época se expidieron numerosos bandos de policía y ordenanzas municipales.- (Andrés Serra Rojas. Ob. Cit. Pág. 550).

El 22 de abril de 1853, en las Bases Provisionales para la Organización del País", los Estados se llaman departamentos y el Distrito Federal se convierte en el -- Distrito de México, respetándose la división territorial-de 1846 que, ya en plena época santanista, con la expedición del Decreto de 16 de febrero de 1854, amplía el área de lo que se llamó Distrito de México con 8 prefecturas - centrales o sean los ocho cuarteles de México, y tres exteriores Tacubaya, Tlalpan y Tlalnepantla.

En el seno del Congreso Constituyente de 1857 - vuelve a aflorar la vieja tendencia -aquella que tan entusiasista y prolijamente defendiera el padre Teresa de Mier, años antes-, sobre qué Entidad debería determinarse como asiento de los Poderes Federales de nuestro país, aprobándose el artículo 43 de la Constitución en el cual se incluía como parte integrante de la Federación al Estado -- del Valle de México, aprobándose posteriormente un nuevo-precepto que decía: "El Estado del Valle de México se formará del territorio que en la actualidad comprende el Distrito

trito Federal, pero la erección sólo tendrá efecto cuando los Poderes Federales se trasladen a otro lugar" (Felipe Tena Ramírez. "Derecho Constitucional Mexicano". 6a. Edición Páq. 180). Además, el artículo 72 Constitucional de 1857, disponía que, entre otras de las facultades del Congreso, éste tenía la de cambiar la residencia de los Supremos Poderes de la Federación, otorgándole atribuciones, en su artículo 73, Fracción VI, para el arreglo interior del Distrito y de los Territorios Federales; en la inteligencia de que era menester hacer constar que en esta época el Congreso sólo está constituido por la Cámara de Diputados, ya que no existía la de Senadores.

"Durante el imperio de Maximiliano, el Distrito Federal quedó incluido dentro del Departamento del Valle de México, siendo su capital la ciudad de México. Restablecida la República volvió a ser Distrito Federal y por Decreto de 16 de diciembre de 1899, sobre organización del mismo, se estableció la división en municipalidad de México y prefecturas. En 1901, fue reformada la Fracción VI -- del referido Artículo 73 consignando únicamente la facultad del Congreso de la Unión (compuesto ya para entonces -- de diputados y senadores, según la reforma de 1874) para legislar en todo lo concerniente al Distrito y Territorios Federales. El 26 de mayo de 1903, el Ejecutivo Federal, -- con facultades especiales, expidió una nueva Ley de Organización Política y Municipal del Distrito, en cuyas principales disposiciones se previene: Que el Distrito es parte integrante de la Federación y se regirá por las disposiciones que para su régimen dicte el Congreso de la Unión; -- que su territorio se dividirá en municipalidades, quedando sujeto en los órdenes administrativo, político y municipal al Ejecutivo de la Unión por conducto de la Secretaría de Gobernación; que el Ejecutivo ejercería el gobierno del -- propio Distrito por medio de tres funcionarios dependientes de dicha Secretaría: el Gobernador del Distrito, el -- Presidente del Consejo Superior de Salubridad y el Director de Obras Públicas; que en cada municipalidad habría un ayuntamiento con funciones políticas, que en cuanto a administración tendría voz consultiva y derechos de vigilancia, iniciativa y veto; que los reglamentos y bandos de policía deberían ser expedidos por el Ejecutivo de la Nación, oyendo a los tres funcionarios antes citados; que la personalidad jurídica de los ayuntamientos quedaba suprimida, haciéndose cargo el gobierno federal de todos sus bienes, derechos, acciones y obligaciones; que el Consejo Superior de Gobierno lo formaban dichos tres funcionarios, teniendo la dirección general de los negocios y de la administración --

y que la primera autoridad política del Distrito sería el Gobernador. "La Constitución de 1917 dejó de incluir entre los Estados el del Valle de México, estableciendo que el Distrito Federal tomaría aquel nombre y carácter cuando -- los Poderes Federales se trasladaran a otros lugares y en la Fracción VI del Artículo 73 conservó como facultad del Congreso de la Unión la de legislar en todo lo relativo al Distrito y Territorios Federales con sujeción, entre otras bases, a la siguiente: División de uno y otros en municipalidades con ayuntamiento de elección popular directa, y gobiernos a cargo de gobernadores dependientes del Presidente de la República, quien libremente los nombraría y removería".

"En abril de 1917 se expidió una Ley Orgánica y, en concordancia con las disposiciones constitucionales, y se estableció en el Distrito el municipio libre dando amplias facultades a los Ayuntamientos. Finalmente, en 14 de agosto de 1928, se reformó la Fracción VI del Artículo 73, suprimiendo en el Distrito Federal las municipalidades y los ayuntamientos para quedar en los términos mencionados al principio del presente considerando. A fines del mismo año, se expidió la Ley que creó el Departamento del Distrito Federal y las delegaciones. Esta Ley ya ha sufrido diversas reformas de las cuales conviene mencionar, para el objeto del examen que se practica, únicamente la efectuada en 30 de diciembre de 1946 en la que, después de reiterar que el gobierno del Distrito Federal estará a cargo del Presidente de la República, por conducto del Jefe del Departamento del mismo Distrito, auxiliado por el Consejo Consultivo, por Delegados y Subdelegados, establece que en materia hacendaria corresponde al Departamento formular y presentar anualmente a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, en los términos de la Ley Orgánica del Presupuesto de Egresos del propio Departamento y ejercer ese presupuesto, --- aprobado por la Cámara de Diputados, en los términos de la aludida Ley y su Reglamento".

"La anterior reseña histórica que culmina con la supresión de municipalidades y ayuntamientos en el Distrito Federal y de toda autoridad que pudiera tener autonomía, así como en la final sujeción en materia de presupuestos a las leyes federales, demuestra sin género de duda, la naturaleza federal del Distrito y el carácter federal de todas sus autoridades, puesto que no tiene autonomía política ni administrativa y, en ambos aspectos, la primera autoridad federal del país en quien lo gobierna".

No hemos tenido reparo alguno en transcribir, en gran parte, el contenido de la ejecutoria 5681/50 dictada por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, aún a riesgo de parecer prolijos, para poner de manifiesto las ideas del Supremo Tribunal Judicial de México, al respecto, pues amén de la documentada reseña histórica que el Ministro Ponente lleva a cabo, se realiza un exhaustivo análisis jurídico que habrá de sernos útil en el desarrollo de la presente tesis, y particularmente en sus conclusiones, como en su oportunidad lo haremos notar.

Sobre el particular, el Maestro Gabino Fraga, dice: "El Distrito Federal ha sido administrado en diversas formas. La que existió hasta 1928 consistía en encargar la atención de los intereses locales a un gobernador, dependiente directo del Presidente de la República, y a una organización municipal de elección popular.

"Sin embargo, la coexistencia de las autoridades federales, del gobierno local y de la organización municipal, eran causa de frecuentes dificultades que venían a repercutir desfavorablemente sobre la prestación de los servicios locales, de la misma manera que se procedió cuando esas dificultades eran con los Poderes de los Estados, se llegó a reformar la Constitución, suprimiéndose el gobierno del Distrito y el régimen municipal". (Gabino Fraga. Derecho Administrativo. 6a. Edición.)

El mismo tratadista, reiterativamente expresa: - "El Distrito Federal ha sido constituido con el propósito de evitar los conflictos que llegaron a producirse por la coexistencia en una misma circunscripción territorial de los Poderes Federales y de los Poderes Locales. Por ese motivo cuando los primeros cambien de residencia, faltando la razón para la subsistencia del Distrito, se convierte en Estado del Valle de México sujeto al régimen establecido para esas clases de entidades federativas". (Op. Cit. - G. Fraga).

Para el estudio que hemos emprendido, y sus conclusiones finales, estimamos que es altamente ilustrativo transcribir fragmentos de la Exposición de Motivos que el Ejecutivo Federal envió conjuntamente con el proyecto de Ley Orgánica del Distrito y de los Territorios Federales, en el año de 1928, al Congreso de la Unión, mismo que fue aprobado por este Cuerpo Legislativo.

"La brillante exposición hecha por el señor general Obregón, al presentar su iniciativa de reformas constitucionales, demuestra que de 1913 a la fecha, los poderes del Distrito Federal han estado organizados como una dependencia del Ejecutivo Federal".

"Los mismos ayuntamientos del Distrito carecieron de la autonomía política y económica creada por la Constitución para los otros ayuntamientos de la República".

Más adelante, se continúa diciendo: "... la vida real de los ayuntamientos de la Ciudad de México no se desarrolla de acuerdo con los postulados teóricos de la autonomía municipal, porque ni tenían a su cargo todos los servicios públicos de carácter local, ni administraban libremente su hacienda pública, y de hecho existían autoridades intermediarias entre ellos y el Gobierno Federal".

Aprobada la reforma constitucional que suprimió los Ayuntamientos del Distrito y de los Territorios Federales, así como el Gobierno del Distrito, se impone la necesidad de substituirlos por un organismo político-administrativo que tome a su cargo las funciones desempeñadas por ellos, y las demás de carácter local que deban implantarse de acuerdo con las transformaciones sociales, económicas y políticas que se han ido realizando en nuestro medio".

"El Distrito Federal debe ser organizado integralmente como una verdadera Entidad Federativa y sin perder de vista que forma una unidad geográfica".

"Tiene su Poder Legislativo: el Congreso de la Unión, cuando legisla para el mismo Distrito. Su Poder Ejecutivo: el Presidente de la República a quien la última reforma constitucional encomienda el Gobierno del Distrito para que lo ejerza por medio del órgano u órganos que determine la Ley. Y, su Poder Judicial, independiente del Poder Judicial de la Federación".

"Las atribuciones que antes de la reforma constitucional correspondían a los ayuntamientos y al Gobierno del Distrito deben pasar al Ejecutivo, quien las ejercerá por el órgano que cree la Ley Orgánica relativa".

"Ahora bien, al elaborar esta ley la primera cuestión que se presenta es resolver si esas atribuciones o funciones deben distribuirse entre las mismas secretarías-

y departamentos de Estado que tienen funciones más o menos semejantes, o, si por el contrario, debe crearse un órgano especial que ejerza las mencionadas atribuciones y las demás que tengan un carácter exclusivamente local".

"Los problemas locales afectan directa e indirectamente a los habitantes de la región porque se relacionan con la satisfacción de necesidades comunes e imprescindibles, y requieren, para ser resueltas satisfactoriamente, que los tome a su cargo una administración propia que represente genuinamente los intereses regionales".

"El medio urbano municipal tiene sus problemas especiales que exigen para su acertada resolución, además del conocimiento del medio, un acendrado afecto a la localidad, análogo al que tratándose de la Nación se llama patriotismo. Esos problemas que manifiestan en grado muy alto la intensa vida local, en que palpita el hondo sentir de determinado grupo humano, dan origen a la política regional y hacen nacer y fortalecerse la conciencia municipal".

"La administración local debe encomendarse a órganos que estén completamente identificados con los intereses y las aspiraciones de la región. La unidad política y geográfica del Distrito Federal exigen que para administración quede sujeto a un solo órgano. Los anteriores razonamientos autorizan para proponer en este proyecto de Ley que el Presidente de la República ejerza el gobierno del Distrito Federal que tiene a su cargo, por medio de un órgano de carácter local que se denomine "Departamento del Distrito Federal".

"Es altamente conveniente que el Distrito Federal se organice de manera que haya disciplina y unidad de mando, eficiencia y coordinación en los servicios públicos y efectividad en las responsabilidades. Para una armónica y eficaz administración se requiere unidad de mando, indispensable para ejercer verdadero control en todos los servicios. La multiplicidad de autoridades autónomas en una organización que requiere unidad de mando impide la buena marcha administrativa, porque rompe la cohesión y la armonía que debe haber en los servicios públicos y constituye un obstáculo para el franco desenvolvimiento de una administración constructiva".

"Además, la distribución del gobierno de la ciudad entre varios produciría la división de la responsabi-

dad, y sabido es que la responsabilidad colectiva casi --- siempre es ilusoria. Sólo la responsabilidad individual es efectiva. Las consideraciones que preceden sirven de fundamento para proponer que haya un jefe del Departamento del Distrito Federal al cual deben estar subordinados todos -- los encargados de los diversos servicios locales y que el mismo jefe sea el coordinador de esos servicios y quien im prima unidad a la administración".

"Sin romper esa unidad administrativa, se enco mienda EN LAS DELEGACIONES EN QUE SE DIVIDE EL DISTRITO FE DERAL, AL DELEGADO RESPECTIVO, EL EJERCICIO DE LA FUNCION-- QUE CORRESPONDE AL DEPARTAMENTO DEL MENCIONADO DISTRITO, -- PROCURANDOSE DE ESTA SUERTE QUE INTERVENGAN EN LOS ASUNTOS LOCALES AUTORIDADES CONOCEDORAS DEL MEDIO Y QUE FUNDADAMEN TE ES DE SUPONERSE SE INTERESEN POR EL MEJORAMIENTO DE LA-- REGION PUESTA A SU CUIDADO" (Subrayado nuestro).

"SE PROCURO EVITAR QUE EN LOS DELEGADOS RESURGIE RAN LOS ODIOSOS JEFES POLITICOS DE LA DICTADURA PORFIRIANA (Subrayado nuestro). Y al efecto no se dió a los delegados el mando de las fuerzas de seguridad que hubiera en su delegación; no se les dejó el manejo de la hacienda pública, sino que se considera a las recaudaciones de rentas de las delegaciones como una dependencia de la Dirección General-- de Rentas del Distrito Federal..."

"No es posible resolver satisfactoriamente algunos problemas de los grandes núcleos de población, sin que las poblaciones llamadas satélites, porque giran económica, social y moralmente alrededor de esos núcleos, se asocien-- legalmente estos problemas. Se impone entonces la creación de circunscripciones administrativas que abarquen un terri torio que comprenda la ciudad principal y sus tributarias. Así se ha hecho en las grandes metrópolis de Londres, Ber-- lín, etc., y así debe hacerse en la Ciudad de México. Por-- eso es que en este proyecto de ley se propone la fusión en un Departamento Central de las municipalidades de Tacuba-- ya, Tacuba y Mixcoac, y se considera a las poblaciones de-- estos nombres como colonias de la ciudad de México. El ur-- banismo, que comprende planificación, drenaje, aguas, pavi-- mentos, luz, limpia, etc., es muy diferente en México y en las tres municipalidades citadas, debiendo ser semejante".

"Hay servicios públicos de la Ciudad de México -- que deben considerarse como servicios conexos con los de -- las pobla-- ciones limítrofes y algunos de ellos son comunes--

a todo el Distrito Federal. Para esos servicios deben emplearse sistemas adecuados que formen parte de un plan general de urbanización. La coordinación íntima de esos servicios exige su centralización administrativa y para ello se propone el establecimiento en la Ciudad de México de direcciones generales. A fin de que el Jefe del Departamento pueda cumplir una de sus más importantes atribuciones como es la de coordinar los servicios públicos del Distrito Federal y procurar por todos los medios posibles su mejoramiento, se le impone la obligación de celebrar mensualmente una junta con los delegados del Distrito Federal y con los Jefes o Directores de las diferentes dependencias del Departamento Central".

Respecto a la función de los consejos consultivos, la exposición de motivos que transcribimos, dice: -- "Los consejos consultivos tienen la misión de velar por los intereses sociales y de ser el permanente lazo de unión entre las autoridades del Distrito Federal y la colectividad. Representantes de la opinión pública organizada, oponen un valladar casi infranqueable para los abusos del poder".

En relación con la personalidad jurídica del Departamento, el mencionado documento prosigue: "El Departamento del Distrito Federal tiene personalidad jurídica -- distinta de la del Gobierno Federal y funciones esencialmente locales que le son propias. En consecuencia, la hacienda pública y las finanzas del Departamento deben estar separadas de la hacienda y finanzas de la Nación".

Referente a los servicios de seguridad Pública, la misma Exposición de motivos, expresaba: "Al tratar del servicio de policía del Distrito Federal se evitó que toda la policía quedara bajo las órdenes de una sola persona que no fuera el Presidente de la República. Lo numeroso del personal que integra los diversos cuerpos de Policía hace que ofrezca peligro que persona distinta del Ejecutivo tenga el mando de toda la Policía".

Del análisis de esta Ley aprobada por el Congreso de la Unión, y vigente a partir del 1o. de enero de -- 1929 hasta el 31 de diciembre de 1941, es decir, durante un lapso de 13 años, se desprenden las siguientes apreciaciones:

1o. El régimen municipal existente hasta esa fecha (1928), dimanado de la Ley Orgánica que reglamentó la

Fracción VI del Artículo 73 de la Constitución General de la República en abril de 1917, quedó total y definitivamente abolido en el Distrito Federal, al entrar en vigor el 1.º de enero de 1929 una nueva Ley Orgánica.

2o.- Al finalizar el año de 1928, se expidió la ley que creó el Departamento del Distrito Federal, como una "verdadera Entidad Federativa".

3o.- Por primera vez, se introduce en nuestro sistema legislativo un nuevo elemento: las DELEGACIONES y, consecuentemente, se hace alusión a sus titulares, los DELEGADOS.

4o.- Se precisa en esta nueva Ley Orgánica, que el territorio del Distrito Federal se divide en un Departamento Central (integrado por las que fueron municipalidades de México, Tacubaya y Mixcoac) y 13 Delegaciones.

5o.- Se reafirma el criterio sustentado por la precedente legislación en el sentido de que, política y administrativamente el Distrito Federal, al través de órganos creados expresamente, depende del Presidente de la República, disponiendo la ley que comentamos en su Artículo 21 que: "El gobierno del Distrito Federal estará a cargo del Presidente de la República, quien lo ejercerá por medio del Departamento del Distrito Federal", añadiendo en su Artículo 23 que: "Las funciones encomendadas al Departamento del Distrito Federal se desempeñarán: I.- Por el Jefe del Departamento; II.- Por los Delegados; III.- Por los Subdelegados".

6o.- Esta Ley Orgánica en su Artículo 32, dispone: "Que en la cabecera de cada Delegación habrá un Delegado que tendrá a su cargo la administración de los servicios públicos locales".

El 1.º de enero del año de 1942, inicia su vigencia la Ley Orgánica del Gobierno del Distrito Federal, publicada en el Diario Oficial de la Federación con fecha 31 de diciembre de 1941, cuya Exposición de Motivos, anexa a la iniciativa presidencial, pasamos a comentar a continuación:

a).- Se consigna en la referida Exposición de Motivos que "La premura con que hubo necesidad de proveer en la Ley de 31 de diciembre de 1928 a substituir el antiguo-

sistema de coexistencia de poderes municipales, locales y federales dentro del territorio de una misma Entidad Federativa, por el nuevo sistema de centralización de servicios, derivado de la reforma constitucional, hizo que numerosos aspectos de la organización administrativa del Distrito Federal, no fueran lo convenientemente considerados, y, en consecuencia, a través de la práctica gubernativa, han venido poniéndose de manifiesto lagunas muy serias en la legislación orgánica del D. F., que ameritan una revisión cuidadosa de las bases fundamentales que norman la existencia y el funcionamiento de la administración pública en esta Entidad"...

b).- Se reivindica para el Distrito Federal el carácter de entidad política integrante del territorio nacional, sujeta a un régimen político sui generis, entre tanto continúa siendo la residencia de los Poderes de la Unión;

c).- Se sientan las bases generales tendientes a organizar desde el punto de vista de la división de los Poderes Públicos, las relaciones que dentro del Distrito Federal deben existir entre el Legislativo, el Judicial y el Ejecutivo local", cuyo ejercicio quedó encomendado al Presidente de la República;

d).- Se establecieron normas más precisas para la prestación de los servicios públicos a fin de garantizar su eficiencia y regularidad, adoptándose un sistema de organización simple y llana que permitiera hacer fácil y expedito el despacho de los negocios de la incumbencia del Departamento del Distrito Federal, cuyas facultades al enumerarse minuciosamente determinarán el ámbito de su competencia legal en beneficio de la ciudadanía de esta Entidad, preservándosele contra extralimitaciones o abusos del Poder Público, por omisiones de la Ley.

Como lógica consecuencia de esta Exposición, el proyecto, ya convertido en Ley por aprobación del Congreso de la Unión, consigna:

1o.- Que la función legislativa en el D. F., queda encomendada al Congreso de la Unión.

2o.- Que el Poder Judicial se regirá por su Ley Orgánica y por las disposiciones de este nuevo ordenamiento en sus relaciones con el Poder Ejecutivo.

3o.- Que el Ministerio Público en el Distrito Federal, es una institución dependiente del Poder Ejecutivo, rigiéndose, por lo que se refiere a los aspectos presupuestal y administrativo, por esta Ley, y por su Ley Orgánica por lo que ve a los fines propios de su institución.

4o.- Que el Presidente de la República tendrá a su cargo el gobierno del Distrito Federal, quien lo ejercerá por conducto del Jefe del Departamento del Distrito Federal, a quien podrá designar y remover libremente.

5o.- Que su extensión territorial continúa siendo la fijada por los decretos de 15 y 17 de diciembre de 1898, ratificatorios de los convenios celebrados con los Estados de Morelos y México, enumerando casuísticamente --- cuáles son sus límites, y su división política interna en la Ciudad de México y en las 12 Delegaciones.

6o.- Desaparece el llamado Departamento Central, integrado territorialmente como antes se indica, y el Distrito Federal queda dividido en la Ciudad de México y 12 - Delegaciones Político Administrativas.

7o.- Esta nueva Ley Orgánica, se refiere exclusivamente al Distrito Federal, a diferencia de la anterior - que involucraba en su texto a los entonces Territorios Federales de Baja California y Quintana Roo, lo cual constituye un apreciable avance en su técnica jurídica.

8o.- Se "encomiendan al Departamento del Distrito Federal las funciones que técnica y tradicionalmente -- han correspondido a los Ayuntamientos y que tienen tres -- grandes canales de acción: 1o.- Los Servicios públicos; -- 2o.- La actividad política y gubernativa, y 3o.- La acción cívica con todas sus consecuencias de aplicación como ex-- apropiaciones; urbanizaciones, zonificaciones, pavimenta--- ción, alumbrado, drenaje, limpia, tránsito, rastros, panteo-- nes, etc., más la policía preventiva. (Revista El Foro. Or-- gano de la Barra Mexicana de Abogados, Núms. del 8 al 10-- 1955.- Estudio del Lic. F. Javier Gaxiola Jr., intitulado- "El Distrito Federal", págs. 43 a 45).

Esta Ley Orgánica, mejor estructurada técnica y legalmente que la anterior, fue reformada en octubre de -- 1943, agosto de 1945, diciembre de 1946 y diciembre de --- 1951, dándole al Departamento del Distrito Federal una me-- jor y más detallada organización ya que se procuraron esta

blecer de una manera lo más precisa posible, las atribuciones de cada una de las Direcciones Generales en que fue dividido el Departamento (Breve Estudio del Departamento del Distrito Federal.- Aurelio Lomelí Cerezo.- 1952).

A mayor abundamiento, conviene destacar que una de estas reformas (la de 1943), tuvo el acierto de consignar claramente qué se entiende por servicio público, diciendo al respecto que se entiende por tal "el ejercicio de toda función o actividad que tenga por objeto la satisfacción de una necesidad pública o de interés social, circunstancias que en cada caso determinará discrecionalmente el Departamento del Distrito Federal".

La Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal, que entró en vigor en la fecha de su publicación -- (29 de diciembre de 1970), abrogó el anterior Ordenamiento para darle, al tenor de su Exposición de Motivos, una nueva estructura al Departamento del Distrito Federal, por -- considerar que aquélla "resulta ya deficiente e inadecuada para sus fines".

Sus más importantes consideraciones, las podemos resumir en la siguiente forma:

a) Establece la igualdad de límites de la Ciudad de México y el Distrito Federal, por estimar que aquélla -- "es la expresión sociológica e histórica de este núcleo demográfico en tanto que el Distrito Federal es la denominación correspondiente a su naturaleza geográfica, jurídica y política".

b) Se reconoce que "la ampliación de las áreas urbanas y el crecimiento demográfico, han originado el desarrollo paralelo en el volumen y complejidad de las funciones del gobierno y de las labores inherentes a las mismas". Se habla de desconcentración que, aunque ya con antecedentes en la legislación del Distrito Federal, no -- se le había dado al término connotación jurídica, expresando al respecto que "la multiplicidad de problemas que el desarrollo social y económico ha creado, y el hecho mismo de ser extensas las áreas urbanas, obliga a modernizar la administración pública, a fin de hacer más ágil la prestación de servicios desconcentrándolos, en función de una -- atención más fluida a la población del Distrito Federal, -- para cuyo efecto se dividirá éste en "16 Delegaciones.. -- que tendrán a su cargo la prestación de servicios públicos". -- insistiendo más adelante en que "La desconcentración permu

tirá a los habitantes del Distrito Federal un acceso más - adecuado y directo a la prestación de los servicios públicos a que tienen derecho", facilitando los trámites de los asuntos públicos y estableciendo una relación más directa entre gobernantes y gobernados entre sí".

c) Se insiste en el propósito de democratización mediante la instalación de juntas de vecinos y del Consejo Consultivo con atribuciones de información, colaboración y proposición, lo cual "contribuirá al adelanto de su medio-social y urbano... y los hará sentirse más unidos al go---bierno, particularmente de las responsabilidades de éste;-coadyuvantes de sus realizaciones en bien de la comunidad, y militantes de una democracia efectiva".

d) Se institucionaliza la organización y funcionamiento de una Comisión de Planeación Urbana, como órgano auxiliar de consulta del Jefe del Departamento, pues con - ello se logrará que la planeación tenga un desarrollo armó-nico evitándose así erogaciones onerosas y daños y molestias a los particulares.

e) Se impulsa el desiderátum de la Administra---ción en el sentido de promover la habitación popular en el Distrito Federal, creándose para tal efecto un órgano con atribuciones específicas para su realización.

f) Se fusionan los servicios de Policía y Tránsi-to, atendiendo a que ambos tienen por finalidad mantener - la seguridad de las personas.

g) Con sedicentes propósitos de moralización se-reglamentan las concesiones incluyendo en la ley criterios para su discernimiento a personas físicas y morales.

h) Se faculta a las autoridades del Departamento para celebrar convenios relativos a los servicios públicos con los Estados y Municipios limítrofes, a efecto de coordinar sus planes de obras públicas para que se desarrollen -cuando representen comunes problemas urbanísticos- de manera armónica y homogénea.

i) Se crea, por primera vez en la historia legis-lativa del país y en acatamiento de disposición expresa de su Constitución, el Tribunal de lo Contencioso Administra-tivo, con independencia y plena autonomía, destinado a re-solver las controversias que se susciten entre el gobierno

del Distrito Federal y los particulares.

Como se ve, esta Ley contiene innovaciones muy importantes y, como lo expresó el entonces Jefe del Departamento del Distrito Federal, en su comparecencia ante el Senado de la República, "el proyecto de nueva Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal tiene como finalidad esencial modernizar y agilizar la Administración Pública - en esta Entidad", e insistiendo sobre el propósito de desconcentración, dijo: "La Ley contiene en su parte esencial el concepto de desconcentración en la prestación de algunos de los servicios públicos fundamentales", agregando -- más adelante: "En las Delegaciones habrá, pues, de desconcentrarse funciones que hoy están centralizadas para servicios como los de limpia y transportes, como los del suministro del agua, la conservación del drenaje, las funciones de policía, el cobro de contribuciones, la prestación de los servicios del registro civil, y de la propiedad, y otros", añadiendo: "esta desconcentración de funciones en beneficio del pueblo del Distrito Federal, lleva también la finalidad de hacer convivir más a los habitantes entre sí, fomentar la solidaridad social, y, sobre todo, hacerlos convivir con sus autoridades", Asimismo, en la nueva Ley Orgánica de 1970, se abordan otros aspectos de la Administración Pública tales como la creación de nuevos cargos, dependencias y organismos (Secretarías Generales (2), nuevas Direcciones, transformación de otras, juntas de vecinos, - Comisiones diversas, etc).

Igualmente, en este Ordenamiento y ya referido - al ámbito de la justicia, se advierte una innovación muy destacada, la que se refiere a la creación del Tribunal de lo Contencioso Administrativo al que alude nuestra Constitución en su Artículo 104, párrafo segundo de la Fracción I, que a la letra dice: "Las Leyes federales podrán instituir tribunales de lo contencioso administrativo dotados - de plena autonomía para dictar sus fallos, que tengan a su cargo dirimir las controversias que se susciten entre la - Administración Federal o del Distrito y Territorios Federales, y los particulares, estableciendo las normas para su organización, su funcionamiento, el procedimiento y los recursos contra sus resoluciones", de cuyo funcionamiento, - de conformidad con lo dispuesto por esta nueva Ley, haremos de hacer referencia y comentarios en capítulo por separado.

En resumen, la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal, expedida en 1970, contiene aspectos inte

resantes y nuevos en relación con los Ordenamientos precedentes, lo cual hemos sintetizado anteriormente.

La nueva administración del Departamento del Distrito Federal, cuyo titular inició sus actividades el 15 de junio de 1971, con base en las observaciones llevadas a cabo durante un período aproximado de año y medio, hizo acopio de elementos que permitieron que el Presidente de la República, en uso de las facultades que le confiere la Constitución General, promoviera ante el Congreso de la Unión, reformas y adiciones a la Ley Orgánica de 1970, así como también a la Ley de lo Contencioso Administrativo, cuyos respectivos textos habrán de ser materia, por nuestra parte, de un más profundo y detenido análisis y comentario que se incluyen en capítulo posterior.

Con esta casi exhaustiva reseña damos término a los antecedentes históricos del Departamento del Distrito Federal, por lo que se refiere a su evolución en nuestro propio medio jurídico y legislativo, restándonos solamente mencionar la sedicente influencia que algunos tratadistas creen encontrar en la organización político-administrativa del Distrito de Columbia, en los Estados Unidos de Norteamérica, la cual glosamos a continuación.

El eminente maestro don Andrés Serra Rojas, en su tratado de Derecho Administrativo, dice respecto al Distrito de Columbia, lo siguiente:

"a).- El artículo I, Sección VIII, inciso 17 señala entre las facultades del Congreso Federal la de "Legislar exclusivamente en todas las materias concernientes al Distrito, que por cesión de uno o varios Estados o aceptación del Congreso, haya sido elegido para residencia del gobierno federal". Este distrito es el asiento del Gobierno Federal Norteamericano y, el Congreso Federal tiene facultades para legislar en todas las materias que atañe a dicho distrito. Desde 1871 existieron dos municipios que son Washington y Georgetown. Temporalmente, en 1874, y luego en forma permanente en 1878, se organizó el distrito como una corporación municipal. A partir de 1967, el Gobierno del Distrito quedó a cargo de un comisionado designado por el Presidente y un Consejo de nueve miembros vecinos del lugar, como representantes del Distrito. El Gobierno Federal contribuye al sostenimiento del Distrito. Los ciudadanos gozan de todos los derechos civiles, de acuerdo con la Constitución".

Más adelante, el maestro Serra Rojas, añade: "En su intención original, el gobierno del Distrito Federal en México, se inspiró en la organización del Distrito de Columbia de nuestros vecinos del Norte, si bien siguió un derrotero diferente en cuanto a su propia estructura jurídica, porque, como lo expresamos, grandes diferencias se dan a dichas organizaciones federales".

1.- Concepto.- De conformidad con la opinión de diversos tratadistas de Derecho, los cuales hemos consultado, la naturaleza jurídica de una institución está constituida, como lo dice el maestro Dávalos Morales, en sus --- apuntes de Derecho del Trabajo, por "el origen y conoci--- miento de las cosas; progreso, principio y fin, así como - LA ESENCIA Y PROPIEDAD CARACTERISTICAS DE CADA COSA" (Su--- brayado nuestro).

De esta definición que nos parece sencilla, comprendemos que la naturaleza jurídica del Departamento del Distrito Federal o Gobierno del Distrito Federal, está integrada por todos aquellos elementos que le son característicos, mismos que, por su esencia, nos permiten distinguir a sus instituciones, desde el punto de vista de nuestro estudio, de otras que siendo coetáneas o similares, sin embargo, son distintas.

Aplicando este criterio intentaremos precisar, - hasta donde nuestros conocimientos nos lo permitan, cuáles son aquellos elementos esenciales que configuran la naturaleza actual del Departamento o Gobierno del Distrito Federal.

2.- Elementos característicos del concepto del Departamento o Gobierno del Distrito Federal.

a).- Atendiendo lo dispuesto por el Artículo 73, - Fracción VI, de la Constitución General de la República, - el Departamento o Gobierno del Distrito Federal, está a -- cargo del Presidente de la República, quien lo ejerce por mediación del órgano u órganos que determine la ley respectiva, es decir, la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal.

b).- Al tenor de la misma disposición, el Distrito Federal siendo una Entidad constitutiva de la República, se encuentra en situación jurídica diferente de las demás desde el punto de vista de sus órganos de poder: el legislativo y el judicial, ya que el primero de los enunciados lo ejerce la Cámara de Diputados del Congreso de la -- Unión, y el segundo, por lo que se refiere a sus máximos --

1.- Concepto.- De conformidad con la opinión de diversos tratadistas de Derecho, los cuales hemos consultado, la naturaleza jurídica de una institución está constituida, como lo dice el maestro Dávalos Morales, en sus --- apuntes de Derecho del Trabajo, por "el origen y conoci--- miento de las cosas; progreso, principio y fin, así como - LA ESENCIA Y PROPIEDAD CARACTERISTICAS DE CADA COSA" (Su--- brayado nuestro).

De esta definición que nos parece sencilla, desprendemos que la naturaleza jurídica del Departamento del Distrito Federal o Gobierno del Distrito Federal, está integrada por todos aquellos elementos que le son característicos, mismos que, por su esencia, nos permiten distinguir a sus instituciones, desde el punto de vista de nuestro estudio, de otras que siendo coetáneas o similares, sin embargo, son distintas.

Aplicando este criterio intentaremos precisar, - hasta donde nuestros conocimientos nos lo permitan, cuáles son aquellos elementos esenciales que configuran la naturaleza actual del Departamento o Gobierno del Distrito Federal.

2.- Elementos característicos del concepto del Departamento o Gobierno del Distrito Federal.

a).- Atendiendo lo dispuesto por el Artículo 73,- Fracción VI, de la Constitución General de la República, - el Departamento o Gobierno del Distrito Federal, está a -- cargo del Presidente de la República, quien lo ejerce por mediación del órgano u órganos que determine la ley respectiva, es decir, la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal.

b).- Al tenor de la misma disposición, el Distrito Federal siendo una Entidad constitutiva de la República, se encuentra en situación jurídica diferente de las demás desde el punto de vista de sus órganos de poder: el legislativo y el judicial, ya que el primero de los enunciados lo ejerce la Cámara de Diputados del Congreso de la -- Unión, y el segundo, por lo que se refiere a sus máximos -

integrantes se constituye con la intervención que al presidente de la República y al mismo Cuerpo Legislativo les -- confiere el mencionado Artículo 73 en su Fracción invocada

c).- El Procurador General de Justicia del Distrito Federal, que ejerce las funciones de ministerio público, depende directamente del Presidente de la República quien lo nombrará y removerá libremente, de conformidad -- con la Base 5a. de la referida Fracción VI del Artículo 73 de nuestra Carta Magna.

Los conceptos expresados en los incisos a), b) y c), están corroborados por lo dispuesto en el Artículo 89, Fracción II que, en lo relativo, dice: "Las facultades y obligaciones del Presidente son las siguientes: Nombrar y remover libremente ...al Gobernador del Distrito Federal.", y el Artículo 92, in fine, dice: "Los reglamentos, decretos y órdenes del Presidente relativos al Gobierno del Distrito Federal.. serán enviados directamente por el Presidente al gobernador del Distrito..."

La Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal, vigente hasta la fecha, en sus Artículos lo. 4o. 5o. y 7o. recoge las disposiciones constitucionales y las incorpora a su texto, como fundamento legal de su existencia jurídica.

d).- Por lo que se refiere al territorio del Distrito Federal, estimamos conveniente hacer referencia a sus orígenes de competencia federal, contenidos en los decretos de 15 y 17 de diciembre de 1898, expedidos por el Congreso de la Unión.

e).- La representación legal del Gobierno del -- Distrito Federal corresponde al Jefe del Departamento, de conformidad con las disposiciones contenidas en el Artículo 29 de la Ley Orgánica referida.

f).- El Artículo 81 de la Ley Orgánica actual, -- reiterativamente, para no dejar lugar a dudas, y en referencia al Departamento del Distrito Federal, dice lo siguiente: "De acuerdo con lo establecido en el Artículo 27, Fracción VI de nuestra Ley Fundamental, el Departamento -- del Distrito Federal tiene plena capacidad para adquirir y poseer todos los bienes necesarios para el cumplimiento de las atribuciones de su competencia y de la de sus organismos auxiliares y de consulta", mismos que, como lo ordena el Artículo 85 del mencionado ordenamiento "...constituyen

el patrimonio del Distrito Federal", siendo, por ello, --- inembargables.

También, en relación con los bienes que pertenecen al Departamento, el Artículo 86, dispone: "La enajenación de bienes inmuebles de dominio privado, y la desincorporación de bienes inmuebles del dominio público requiere decreto del Presidente de la República".

Sobre la naturaleza jurídica del Departamento o gobierno del Distrito Federal, el maestro Andrés Serra Rojas, destaca lo siguiente: "El Artículo 27, Fracción VI de nuestra Constitución, le otorga al Distrito Federal plena capacidad para adquirir y poseer todos los bienes raíces, necesarios para los servicios públicos, aunque subordinado al régimen de la centralización administrativa, el Gobierno del Distrito Federal constituye una Entidad distinta de la Federación" (Tesis Jurisprudencial Núm. 339. Departamento Central). "El Departamento Central no es una Entidad jurídico-política, independiente de la Federación, pues la administración directa del Distrito Federal compete al Presidente de la República y a los Poderes Federales, y los fondos que recauda el Departamento se dedican a sus necesidades propias (tan sólo por razón de método, pero no porque pertenezcan a los Poderes Federales" (Derecho Administrativo. Andrés Serra Rojas. Edición 6a. Pág. 544.

En la misma tesis jurisprudencial de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, la cual invoca el Lic. Serra Rojas, se dice: "El Distrito Federal queda asimilado en cuanto a su régimen interior, a las Entidades que integran la Federación, constituyendo una Entidad distinta de la Federación" (Tomo 101, Pág. 3,675 del Semanario judicial de la Federación; V época).

En el amparo civil directo interpuesto por Rosa-García González Vda. de Mestas y coagraviados, Pág. 445 Tomo CXIV, la Corte, en 27 de noviembre de 1952, sustentó la siguiente tesis: "Es falso que el Departamento del Distrito Federal este incapacitado para adquirir bienes raíces, pues de acuerdo con la Fracción VI del Artículo 27 Constitucional "Los Estados, el Departamento del Distrito Federal y los Territorios, lo mismo que los municipios de toda la República, tendrán plena capacidad para adquirir y poseer todos los bienes raíces necesarios para los servicios públicos. Por lo tanto, si el Departamento mencionado adquirió un inmueble para destinarlo a un servicio público -

(prolongación de una avenida), dicha adquisición no puede - reputarse violatoria del Artículo 27 Constitucional, ni, - en consecuencia, afectada de nulidad".

Por otra parte, en el Amparo en revisión 6771/ - 961, Petróleos Mexicanos, 28 de Noviembre de 1962, la Corte resolvió: "La circunstancia de que este máximo Tribunal determinó en la tesis jurisprudencial Núm. 339 que" ...El Departamento Central no es una Entidad jurídico-política, - independiente de la Federación", ello no implica que los - Reglamentos expedidos para el Distrito y Territorios Federales, revistan el carácter de federales, precisamente por que el ámbito de aplicación de los mismos se constriñe a - determinado lugar, situación que los hace distinguir de -- los reglamentos federales, cuyo ámbito de aplicación es pa -- ra toda la República".

El eminente Maestro Serca Rojas, comenta en su - obra anteriormente citada: "El problema que se nos presenta de la lectura de los textos constitucionales es el si -- guiente: El de comprender si la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal, están en lo justo en llamar De -- partamento del Distrito al gobierno del Distrito Federal".

"Del texto del Artículo 73, Fracción VI, podría desprenderse que la Ley estaba dentro de la Constitución, - al señalar como órgano u órganos al Departamento del Dis -- trito Federal.

"Al indicar al Departamento del Distrito Federal como el órgano de gobierno de esta Entidad Federativa, la Ley se aparta del texto constitucional y de la tradición po -- lítica del Distrito Federal".

"Por muy encima que se comente el artículo 92 de la Constitución, éste claramente distingue entre el gobier -- no del Distrito Federal y los Departamentos de Estado. Si -- el criterio del Legislador Constituyente hubiera sido en - el mismo sentido de la ley, no hubiera hecho ninguna dife -- renciación y hubiera hablado exclusivamente de Departamen -- tos de Estado. No lo hizo, porque el Distrito ni puede ni -- debe compararse a un Departamento de Estado. (Diario de -- los Debates del Constituyente de 1917. T. I. Pág. 345. 45a Sesión Ordinaria lo. de Enero de 1917).

"Las primeras leyes que se expidieron sobre el-

Departamento del Distrito Federal que comprendían anteriormente a los Territorios, podrían haber llamado Departamento al gobierno de los territorios de Baja California Sur y Quintana Roo, pero no se volvió a repetir el error.

"El desasosiego doctrinal que sostienen algunos - Estudiosos que sobre este tema han escrito, agregan, para establecer el municipio en esta entidad federativa y su -- plena autonomía al estilo de los demás, es debido a estas -- irregularidades legislativas; que han acabado por desvirtuar el gobierno del Distrito Federal". (Andrés Serra Rojas.- Op. Cit.)

## CAPITULO III

### Estructura actual del Departamento del Distrito Federal:

- 1.- Ley Orgánica vigente.- Sus Autoridades Superiores, Direcciones Generales y Delegaciones.- Breve mención a organismos descentralizados del Departamento y a algunas otras instituciones jurídicas que mantienen con éste relaciones que las leyes determinan: Procuraduría de Justicia del D. F., Junta Local de Conciliación y Arbitraje, Tribunal de lo Contencioso Administrativo, etc. (Exposición y comentarios).
- 2.- Consideraciones relativas a la Ley de Planificación del Distrito Federal.
- 3.- Nota Bene referida a la reciente Ley del Desarrollo Urbano del Distrito Federal.

Iniciamos este capítulo que sobre el tema "La Reforma Administrativa en el Departamento del Distrito Federal", habré de presentar para obtener el título de Licenciado en Derecho, analizando la estructura actual (1975) del Departamento del D. F.

Cabe advertir que la vigente Ley Orgánica del Departamento contiene substancialmente, casi en su totalidad, las disposiciones de la Ley que inició su vigencia a partir del 1.º de enero de 1971, la cual fue reformada y adicionada en su artículo 20. transitorio que vino a derogar la Ley Orgánica del año de 1941, y cualquier otra disposición opuesta a lo ordenado por la Ley de referencia.

En capítulo precedente hicimos un somero análisis, un recorrido histórico -llamémoslo así-, de las diferentes leyes que han normado la organización y funcionamiento del gobierno del Departamento del Distrito Federal, desde su creación como Entidad integrante del territorio nacional y hasta nuestros días, asiento de los Poderes Federales, según disposición expresa de la Constitución de la República.

La estructura actual del Departamento del Distrito Federal, está contenida en su Ley Orgánica vigente, reglamentaria de la Base 1a. de la Fracción VI del Artículo-73 de la Constitución.

La estructura actual del Departamento del Distrito Federal, de conformidad con el articulado de su Ley, se encuentra contenida en las disposiciones cuyos capítulos la integran, los cuales enumera en la siguiente forma:

Capítulo	I.- Sistema de Gobierno.
Capítulo	II.- Del Territorio.
Capítulo	III.- De los Delegados, de las Juntas de Vecinos y del Consejo Consultivo.
Capítulo	IV.- Del Gobierno del Distrito Federal.
Capítulo	V.- De las Atribuciones.
Capítulo	VI.- De los Servicios Públicos.

Capítulo VII.- De la Comisión de Planeación - Urbana.

Capítulo VIII.- De los Bienes.

Por razones de método en la exposición de nuestro trabajo, no seguiremos rigurosamente el orden que la Ley establece en su capítulo, el cual hemos transcrito literalmente en el párrafo anterior, pues reservamos para hacerlo finalmente los capítulos VI y VII, relativos a los Servicios Públicos y a la Comisión de Planeación Urbana, así como creímos conveniente incluir el capítulo VIII referente a los bienes del Departamento del Distrito Federal al hacer mención a las atribuciones que la propia Ley confiere a la Contraloría General, a la cual, por disposición expresa de dicho Ordenamiento, incumbe la vigilancia, control, registro, etc., de los bienes muebles e inmuebles que son propiedad del Departamento.

#### Capítulo I.- Sistema de Gobierno.

La Ley Orgánica vigente establece en este capítulo que al Presidente de la República corresponde ejercer el gobierno del Distrito Federal por conducto del Jefe del Departamento, ésto de conformidad con las normas de organización y funcionamiento contenidas en la Ley de referencia.

El Presidente tiene, asimismo, la facultad de nombrar y remover libremente al Jefe del Departamento del Distrito Federal, así como también la de designar a los titulares de las 16 Delegaciones de esta Entidad, haciéndolo por mediación de este último funcionario.

En este mismo capítulo se señalan aquellos funcionarios que, con el carácter de auxiliares del Jefe del Departamento, colaboran con él en el desempeño de sus funciones, siendo ellos un Secretario de Gobierno, un Secretario de Obras y Servicios, un Oficial Mayor, y ciertos órganos que determina la propia Ley, haciendo referencia, igualmente, a los titulares de las Delegaciones, al Consejo Consultivo y a las Juntas de Vecinos, dándoles a estos últimos la categoría institucional de Órganos de colaboración ciudadana.

Los artículos 4o., 5o., 6o., y 7o., de la multicitada Ley Orgánica, en su texto hacen mención expresa, en su orden, de que al Congreso de la Unión corresponde la facultad de legislar para el Distrito Federal; que la función judicial está a cargo de Tribunales de Justicia del Fuero Común; que la función jurisdiccional en el orden administrativo se encomienda al Tribunal de lo Contencioso Administrativo; que en materia laboral, de conformidad con lo ordenado por la Ley Federal del Trabajo, corresponde impartir justicia a la Junta Local de Conciliación y Arbitraje, y que el Ministerio Público está a cargo de un Procurador General que depende directamente del Presidente de la República, a quien éste lo nombrará y removerá libremente.

## Capítulo II.- Del Territorio.

Con base en lo dispuesto por los Decretos de 15- y 17 de diciembre de 1898, aún vigentes, expedidos por el Congreso de la Unión, ratificatorios de los convenios celebrados, en materia de límites, por los Estados de México y Morelos, se determinan, en el Artículo 9o. de la Ley Orgánica los límites del Distrito Federal.

En los siguientes artículos 10 y 11, respectivamente, se enumera la división territorial del Distrito Federal, de acuerdo con sus características geográficas, históricas, demográficas, sociales y económicas, delimitándose, asimismo, la comprensión de cada una de sus 16 Delegaciones: Alvaro Obregón, Azcapotzalco, Benito Juárez, Coyoacán, Guajimalpa de Morelos, Cuauhtémoc, Gustavo A. Madero, Iztacalco, Iztapalapa, la Magdalena Contreras, Miguel Hidalgo, Milpa Alta, Tláhuac, Tlalpan, Venustiano Carranza y Xochimilco.

En la Ley se invocan razones de diverso orden -- (las expresadas en el párrafo anterior) que, a nuestro juicio, son arbitraria y caprichosamente aplicadas, por lo cual nos permitimos hacer el siguiente agrupamiento que, aunque no exhaustivamente, sí contiene un mínimo de características que las identifican. El agrupamiento referido, lo presentamos en el siguiente cuadro:

Delegaciones Urbanas:

- 1) Cuauhtémoc
- 2) Benito Juárez
- 3) Miguel Hidalgo
- 4) Venustiano Carranza

Delegaciones Rurales:

- 5) Xochimilco
- 6) Milpa Alta
- 7) Tláhuac
- 8) Cuajimalpa de Morelos
- 9) La Magdalena Contreras

Delegaciones Mixtas:

- 10) Azcapotzalco
- 11) Gustavo A. Madero
- 12) Tlalpan
- 13) Alvaro Obregón
- 14) Coyoacán
- 15) Iztapalapa
- 16) Iztacalco

(1), (2), y (3).- Estas actuales Delegaciones comprenden parcialmente cada una, lo que, de conformidad con la Ley Orgánica del Distrito y de los Territorios Federales del año 1928, se denominó Departamento Central, constituido en aquel entonces por los que habían sido con anterioridad Municipios de México, Tacuba, Tacubaya y Mixcoac, estando dividido el resto del Territorio de esta Entidad, en 13 Delegaciones: Guadalupe Hidalgo, Atzacapotzalco, Iztacalco, General Anaya, Coyoacán, San Ángel, La Magdalena Contreras, Cuajimalpa, Tlalpan, Iztapalapa, Xochimilco, Milpa Alta y Tláhuac, antecedente histórico de la división territorial actual.

Capítulo III.- De los Delegados, de las Juntas de Vecinos y del Consejo Consultivo.

En el artículo correspondiente a este capítulo, están consignadas las disposiciones relativas a los titulares de cada una de las Delegaciones, los subdelegados, las Juntas de Vecinos y el Consejo Consultivo, enumerando las

facultades que conciernen a dichos funcionarios y órganos de consulta ciudadana, así como los requisitos que deben de cubrirse para ocupar cualesquiera de los cargos antes mencionados.

Es importante destacar que, según nuestra opinión, en las referidas disposiciones, se encuentra implícito el propósito cardinal de desconcentración administrativa que expresamente contempló la iniciativa de Ley enviada por el Ejecutivo Federal al Congreso de la Unión, cuya Exposición de Motivos hemos comentado en capítulo anterior de esta tesis, la cual, sin lugar a dudas, evidencia el desiderátum precedentemente enunciado en el sentido de "crear un instrumento más eficaz y más ágil para la administración que la gran ciudad capital requiere, -- conforme el avance alcanzado y el crecimiento previsible en lo futuro... ya que la administración y prestación de los servicios destinados a tan vasta y creciente concentración humana exige un sistema de mayor agilidad, y se estima que esto podrá lograrse mediante una desconcentración que permita más directa la relación entre gobernantes y gobernados y establezca una convivencia más estrecha y mayor solidaridad de los habitantes entre sí", para cuyo efecto -- continúa diciendo la mencionada Exposición de Motivos de la iniciativa de Ley de 27 de diciembre de 1970-, "se propone la división del Distrito Federal en 16 Delegaciones", cuyos límites se consignan en la actual Ley Orgánica.

Claramente se observa en la Exposición de Motivos mencionada que, además de los objetivos antes aludidos, se pretende, aunque sea simplemente en el texto de la Ley, democratizar las funciones de la administración pública del Departamento del Distrito Federal dándole intervención a la ciudadanía con la instalación de Juntas de Vecinos representadas por miembros de todos los sectores de los habitantes de cada una de las delegaciones "con atribuciones de información, de colaboración y de proposición... todo lo cual contribuirá al adelanto de su medio social y urbano, por propio interés, y los hará sentirse más unidos al gobierno, participantes de las responsabilidades de éste, coadyuvantes de sus realizaciones en bien de la comunidad y militantes de una democracia efectiva".

Respecto al Consejo Consultivo, la Ley Orgánica vigente determina reiterativamente que son órganos de colaboración ciudadana que prestarán su concurso mediante el ejercicio de las atribuciones que les confiere la referida Ley, integrándose con los Presidentes de cada una de

las Juntas de Vecinos, siendo honorífico su desempeño y -- enumerándose casuísticamente las facultades que la propia Ley les otorga.

En la comparecencia del Jefe del Departamento -- del Distrito Federal ante la H. Cámara de Diputados, el 18 de diciembre de 1972, se abundó en los conceptos anteriores, afirmando dicho alto funcionario que:

"La ciudad de México es síntesis y referencia de todos los valores de la provincia nacional. Es la imagen -- de la Nación.

"Todavía no alcanzamos plenitud de servicios públicos, nos falta integrar una red vial óptima, resolver -- el congestionamiento del tránsito y volver operante el -- transporte. Enfrentamos la contaminación ambiental, el -- eficiente abasto de la ciudad, el déficit de áreas verdes, -- y, en general, las grandes carencias provocadas por la explosión de la urbe.

"La desconcentración administrativa se ha instaurado con los propósitos esenciales de descongestionar el -- trámite y la atención de los diversos asuntos públicos, -- dando solución expedita a las necesidades planteadas por -- nuestra comunidad, mediante la prestación de servicios más cercanos a los habitantes del Distrito Federal, la promoción de una vida cívica, cultural y deportiva más intensa -- y provechosa fundada en el espíritu de solidaridad que es -- atributo y que es prenda que distingue a los mexicanos.

"La desconcentración ha conducido a producir el -- efecto de revisar la organización central del Departamento, que debe ser simplificada en sus funciones y órganos, lo -- que permitirá que se realicen con mayor facilidad las políticas sociales y económicas del régimen, que se incremente la inversión en adecuada proporción con el gasto corriente, que el personal pueda desarrollar su vocación de servicio -- y que, en consecuencia de todo ello, se simplifique y agilice la prestación de servicios a nuestra comunidad.

"Tomar conciencia de la magnitud del problema es ya un paso venturoso, pero es más firme y más pragmática, -- el aprestarse a dar la batalla para evitar que en años próximos la ciudad se convierta en una confusa y aglomerante -- concentración humana.

"Se humaniza a la ciudad, cuando se demandan -- los cambios de añejas estructuras, porque las sociedades -- no avanzan siguiendo viejos caminos de molición espititual, sino buscando siempre nuevos estilos de vida y nuevas formas de creación.

"Se humaniza la convivencia cuando con base en ella, se promueve la creación de los ordenamientos jurídicos adecuados, para modernizar nuestras instituciones".-- (Octavio Senties Gómez.- Comparecencia ante la H. Cámara de Diputados el 18 de diciembre de 1972).

#### Capítulo IV.- Del Gobierno del Distrito Federal.

El capítulo de la Ley relativo al gobierno del Distrito Federal, contempla diversos aspectos de las facultades de que se encuentra investido el Jefe del Departamento, las cuales podemos sintetizar en la siguiente -- forma:

a) Al Jefe del Departamento, corresponde la representación legal de éste.

b) A dicho funcionario incumbe libremente el nombramiento y remoción de los Directores Generales, Subdirectores y otros funcionarios, así como del personal de confianza.

c) Para la buena organización y funcionamiento de las diversas dependencias del Departamento, el Jefe de éste tiene facultades para expedir los reglamentos interiores que estime convenientes.

d) Se crea, como órgano auxiliar directo del Jefe del Departamento, la Comisión de Planeación Urbana, cuyos integrantes serán nombrados y removidos libremente -- por aquéi, presidiéndolo a la vez.

#### Capítulo V.- De las Atribuciones.

En el capítulo de las atribuciones que la ley confiere al Departamento del Distrito Federal, en 73 rraciones se consignan las que le corresponden, siendo éstas

de índole administrativa, técnica, de planeación urbana, - de servicios públicos, de concesiones, educativas, sanitarias, médicas, de profilaxis social (alcoholismo y toxicomanía), económicas, de control de precios, de abastos y - mercados públicos, sociales y cívicas; proyectar y ejecutar obras de infraestructura; hacendarios, laborales, de - tránsito y seguridad pública, de espectáculos públicos, re - glamentación de toda actividad (comercial, industrial, --- etc.), turísticas, así como la facultad para expedir regla - mentos, circulares y acuerdos que tiendan a la más eficaz - realización de sus fines.

Respecto a las Delegaciones, en términos genera - les, las atribuciones que la Ley les confiere son simila - res a las que corresponden al Departamento, en sus respec - tivas jurisdicciones territoriales con base en las disposi - ciones legales y reglamentarias aplicables, enumerándolas - también casuísticamente en sus 34 Fracciones que, en sínte - sis, se refieren a aspectos de índole social, económica, - administrativa, cívica, de servicios públicos, presupuesta - les, de colaboración con otras autoridades del propio De - partamento y Federales, etc.

En relación con el despacho de los asuntos de ca - rácter administrativo y para la atención de los servicios - públicos, la Ley que venimos comentando hace referencia a - una Contraloría General, y a dependencias que, con la deno - minación de Direcciones Generales, enumera en el siguiente orden:

- I.- De Tesorería.
- II.- Jurídica y de Gobierno.
- III.- De Servicios Sociales.
- IV.- De Trabajo y Previsión Social.
- V.- De Servicios Médicos.
- VI.- De la Habitación Popular.
- VII.- De Ingeniería de Tránsito y Transportes.
- VIII.- De Servicios Urbanos.
- IX.- De Programación y Estudios Económicos.
- X.- De Planificación.
- XI.- De Obras Públicas.
- XII.- De Obras Hidráulicas.
- XIII.- De Aguas y Saneamiento.
- XIV.- De Organización y Métodos.
- XV.- De Policía y Tránsito.
- XVI.- De Servicios Administrativos.
- XVII.- De Información y Análisis Estadísticos.
- XVIII.- De Relaciones Públicas.

Además de estas dependencias, la Ley hace mención a una Procuraduría de las Colonias Populares, y de las unidades administrativas que determine el Reglamento Interior.

El Ordenamiento citado, en sus artículos del 42 - al 63, inclusive, establece las atribuciones que corresponden a cada una de las dependencias antes aludidas, confiriéndole a la Contraloría General facultades de vigilancia en la ejecución y liquidación de las obras que se realicen por cuenta del Departamento; en la adquisición de bienes muebles e inmuebles, en el cumplimiento de obligaciones en materia de administración, custodia y registro de fondos, valores y bienes en relación con las dependencias y organismos descentralizados del Departamento, y en materia de límites del D. F., así como lo relativo al programa de inversiones; intervención en convenios, contratos y presupuesto de egresos, vigilando su cabal cumplimiento y ejercicio; llevar registro de los bienes propiedad del Departamento y la contabilidad de éste y en la preparación de la cuenta pública anual que debe presentarse a la Cámara de Diputados; intervenir en la contratación de créditos y financiamientos para el propio Departamento; en la elaboración de estudios de planeación financiera con base en las necesidades, posibilidades y condiciones de los financiamientos internos y externos de los programas de inversión, dándole intervención a la referida Contraloría en el ámbito de las Delegaciones, de conformidad con las atribuciones que la Ley le confiere.

En el punto 7 del artículo 42 de la Ley Orgánica, se precisan facultades a la Contraloría General para "llevar registro y control de los bienes muebles e inmuebles del Departamento del Distrito Federal, vigilando su adecuado uso y conservación; así como ordenar su recuperación cuando proceda". En el punto 9 del mismo artículo se dice: "Vigilar que las oficinas y dependencias del Departamento del Distrito Federal, incluidos sus organismos descentralizados, cumplan con las obligaciones que les señalan las disposiciones legales en materia de administración, custodia y registro de fondos, valores y bienes a su cargo".

Ahora bien, la Ley que comentamos en su capítulo VIII, relativo a los bienes del Departamento, en sus artículos, del 81 al 92, inclusive, establece una serie de normas específicas, las cuales empiezan por hacer referencia a la plena facultad que al Departamento le otorga el artículo 27 constitucional para adquirir y poseer todos los --

bienes necesarios para el cumplimiento de las atribuciones de su competencia y la de sus organismos auxiliares y de consulta.

A continuación, se consigna la clasificación de bienes que constituyen el patrimonio de dicha dependencia, refiriéndose tanto a los bienes de dominio público como a los de dominio privado, pasando en seguida a enumerar en 12 Fracciones del artículo 83 cuáles se consideran como de dominio público, y cuáles, por exclusión, como lo indica el artículo 84, son aquellos de dominio privado, y cuyo uso o utilidad no tengan un interés público, que es característica de los primeros.

El artículo 85 establece que "todos los bienes muebles o inmuebles que constituyen el patrimonio del Distrito Federal, son inembargables". Además, que "Los bienes de dominio público, de uso común no podrán ser objeto de hipoteca ni reportar en provecho de particulares, sociedades o corporaciones, ningún derecho de uso, usufructo o habitación".

Por lo que se refiere a los bienes que constituyen el patrimonio de los organismos públicos descentralizados y de las empresas de participación (los del Departamento), sólo podrán gravarse con autorización expresa del Presidente de la República, cuando a su juicio así converga al financiamiento de las obras o servicios a cargo de la institución propietaria.

Las anteriores prevenciones y otras que comentaremos a continuación, evidentemente que tienden a salvaguardar el patrimonio del Departamento. El Artículo 86, dice: "La enajenación de bienes inmuebles de dominio privado y la desincorporación de bienes inmuebles del dominio público, requiere decreto del Presidente de la República".

El artículo 87 de la Ley Orgánica, expresa: "El Departamento del Distrito Federal está facultado para retener administrativamente los bienes que posee", y el artículo 89, dispone: "El Departamento del Distrito Federal podrá ordenar y ejecutar las medidas administrativas encaminadas a mantener o recuperar la posesión de los bienes incorporados al dominio público del propio Departamento".

Por último, la misma Ley Orgánica indica que la Ley General de Bienes Nacionales se aplicará en aquello --

que no se oponga a la misma.

Por razones obvias, otra dependencia a la cual la Ley le da la importancia que su función demande, es la Dirección General de Tesorería, a la cual confiere atribuciones para realizar y mantener los asuntos económicos relacionados con las finanzas del Departamento; formular --- anualmente el proyecto de Ley Ingresos y Presupuesto de -- Egresos, así como el ejercicio de éste; formular proyectos de leyes fiscales y reformas a las mismas; determinar, cus todiar y administrar los impuestos, derechos, productos y aprovechamientos y cualesquiera otros arbitrios que corres pondan al Departamento; recaudar éstos, aunque sean de carácter federal, siempre y cuando sobre el particular existan convenios o concordatos celebrados con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, así como ejercer las acciones correspondientes, en el orden administrativo o judicial, en defensa de los derechos de la hacienda pública del De-- partamento; también el manejo de la deuda pública de éste- y, en general, intervenir en todo lo que se relacione con la hacienda pública de esta Entidad.

En relación con las facultades enunciadas, que la Ley Orgánica del Departamento del D. F., confiere expre samente a la Dirección General de Tesorería, es prudente - destacar las que se refieren a la formulación de los pro- yectos de Ley de Ingresos y Presupuesto de Egresos de dicha dependencia para el siguiente ejercicio fiscal.

Es importante destacar que el Presupuesto de -- Egresos, independientemente del año fiscal al cual corres- ponda, es y debe serlo, el instrumento más útil e idóneo de justicia social. Al respecto, referido al presupuesto de Egre- sos de la Federación, el entonces Secretario de Hacienda y Crédi- to Público, en su comparecencia ante la H. Cámara de Dipu- tados, el 13 de diciembre de 1974, decía: "Es la justicia- social un esfuerzo de la administración pública, reconocida así por un Estado de Servicio. Pero tenemos muchas ca-- rrencias acumuladas y cada día se presentan nuevos proble-- mas. No podemos resolverlos todos al mismo tiempo. Es im-- portante que meditemos en este severo problema de limita-- ción de recursos y exigencias de tiempo. No podemos conges- tionarnos en la solución de los problemas. Mucho nos hace- falta. Si quisiéramos resolverlo todo al mismo tiempo, ni- podríamos, y en cambio sí, nos frustraríamos y complicaría- mos más el problema, porque tal vez el más severo problema del crecimiento es no saber ordenarnos en el recurso y en-

el tiempo "(José López Portillo.- Comparecencia ante la H. Cámara de Diputados).

El presupuesto vigente, según se expresó en su oportunidad, comprende el gasto que realizará el Departamento del Distrito Federal con cargo a sus recursos ordinarios, así como aquellas erogaciones que se cubrían con recursos procedentes de financiamiento para la realización de las obras". Más adelante, en su exposición el Ejecutivo Federal, expresa: "Los recursos ordinarios del Departamento del D. F., han venido siendo insuficientes para cubrir las necesidades, cada vez mayores, de una gran concentración urbana, cuyo desarrollo contempla múltiples y añejos problemas y genera, por consiguiente, el incremento en la demanda de obras y servicios públicos que el gobierno de la ciudad debe satisfacer, atendiendo no solamente a los requerimientos inmediatos, sino a la amplia visión que se impone para resolver previsoramente y de conformidad con las prioridades fijadas por el Ejecutivo a mi cargo, los problemas crecientes que plantea la capital de la República... Por lo demás, es conocido el hecho de que los recursos fiscales, por vigorosos que parezcan, no cubren con deseable amplitud, el marco tan vasto de los problemas que plantea la ciudad, lo que impone la adopción de criterios prioritarios en la fijación del gasto que ante sí tienen el resto de las obras y servicios que conllevan signos multiplicadores en la medida que el tiempo transcurre".

Refiriéndose a la desconcentración administrativa, el documento al que hemos venido haciendo alusión, dice: "La desconcentración administrativa considerada en la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal, de 29 de diciembre de 1970, significa un esfuerzo por reducir a fórmulas cada vez más simples y a tratamientos cada vez más inmediatos las relaciones entre los particulares y la administración pública de la ciudad, así como para incentivar los lazos de la solidaridad vecinal como medio propicio para el ejercicio de acciones colectivas.. Independientemente de los conceptos de gastos directos asignado a las delegaciones, algunas de las partidas generales del Presupuesto de Egresos que se propone derivarán hacia un firme apoyo a ese proceso de desconcentración".

Respecto a la Junta Local de Conciliación y Arbitraje, se dijo: "Se aumentan considerablemente las asignaciones presupuestales por concepto de pago por servicios personales a la Junta Local de Conciliación y Arbitraje, -

cuyas labores se han visto incrementadas sensiblemente, entre otros motivos, por las reformas legales recientemente aprobadas, que dan una mayor movilidad a este Tribunal en los diversos ángulos de su función".

El mismo documento menciona otros aspectos de interés, cuya transcripción es la siguiente: "Los renglones del equipamiento urbano continuarán siendo objeto de la más preferente atención, entre ellos la construcción de -- planteles escolares, mercados, parques infantiles, campos deportivos, alumbrado y edificios públicos... Las colonias proletarias, los poblados rurales y los asentamientos humanos no controlados, seguirán siendo atendidos en sus requerimientos primordiales, con un claro sentido de justicia social".

Por último, en el mencionado documento se dijo: "Un rasgo distinto de este presupuesto (el de 1975), consiste en que se formuló con todo realismo relacionando la situación del momento con las perspectivas a seguir, con base en la estricta observancia de los recursos previsibles y mediante la incorporación de modernas técnicas presupuestarias que hagan más efectivo el control de su ejercicio".

Respecto a las demás Direcciones Generales que se enumeran en la relación precedentemente incluida, la Ley Orgánica les confiere atribuciones acordes con su denominación y naturaleza jurídica, creyendo que sería prolijo --- cualquier comentario, por lo cual lo omitimos, señalando solamente que todas, en el ámbito de sus facultades y en una gran ciudad como es la nuestra, son importantes y su funcionamiento debe ser expedito y benéfico para la comunidad.

Haremos una excepción respecto a una de las dependencias mencionadas: La Procuraduría de Colonias Populares, cuya creación data de las reformas introducidas a la Ley Orgánica de 1970 que, en la opinión del Jefe del Departamento, externada en su comparecencia ante la Cámara de Diputados en el año de 1972, su existencia institucional persiguió objetivos de justicia social, ya que "al regularizar y rehabilitar a las colonias populares y zonas precarias, incrementará (la Procuraduría) los niveles de vida que tienen aquellos habitantes para solucionar los problemas que los aquejan. En esta forma todos aquellos que por su estado de necesidad o por su ignorancia sean víctimas de explotación, encontrarán la protección jurídica y mate-

rial del Departamento, Las atribuciones que en estos órdenes tendrá la Procuraduría, son congruentes con el cumplimiento intensivo de los programas que en materia de habitación y de fraccionamientos populares se llevan al cabo, fundados, especialmente, en el propósito de ofrecer vías accesibles para que los núcleos de habitantes de la ciudad de México, que mantienen niveles bajos de ingresos, puedan obtener predios y casas bajo un régimen de plena seguridad jurídica y conforme a políticas estimuladoras de la organización familiar y social".

De conformidad con las ideas expresadas, la Ley Orgánica actual determina las facultades del titular de la Procuraduría de Colonias Populares, cuyo antecedente más próximo fue la llamada Oficina de Colonias Proletarias que hasta finalizar el año de 1972, vino funcionando, como dependencia de la entonces Dirección General de Gobernación del Departamento del D. F.

Estas facultades, resumidas, son las siguientes: Proponer y ejecutar las políticas para regularizar y rehabilitar a las colonias y zonas populares; asesoramiento legal a los colonos; intervención en caso de ocupación ilegal de predios; actuar como árbitro y conciliador en los conflictos que se susciten en aquéllas; promover programas de bienestar social, y llevar el registro de las colonias y zonas urbanas populares y de las asociaciones de colonos.

Por otra parte, debemos mencionar, aunque sea solamente a título enumerativo, los organismos descentralizados a los que hace referencia genéricamente la Ley Orgánica en varias de sus disposiciones y el Presupuesto de Egresos del Departamento del Distrito Federal para el ejercicio fiscal de 1975, en el cual se hace mención a los tres organismos descentralizados de dicha dependencia: Sistema de Transporte Colectivo "Metro", Servicio de Transportes Eléctricos del D. F., e Industrial de Abastos, a los cuales el Departamento encarga y confía a estos Organismos descentralizados determinados servicios Públicos y cuya esfera de actividad está contenida en leyes que norman y regulan su funcionamiento.

Para dar una idea somera de la importancia que estos organismos descentralizados tienen en el desarrollo de la vida social y económica de esta Entidad, consignamos a continuación las erogaciones adicionales que consigna el Presupuesto de Egresos del Departamento correspondiente al año fiscal de 1975, los cuales son del orden siguiente:

Sistema de Transporte Colectivo ("Metro")	\$ 2,096'736,000.00
Sistema de Transportes Eléctricos del D.F.	156'599,400.00
Industrial de Abastos	587'664,600.00

En relación con las cifras consignadas, el Ejecutivo Federal formuló las siguientes consideraciones: "Los presupuestos de los organismos descentralizados..., en un porcentaje considerable, tendrán como finalidad la prestación de acciones de beneficio social a las amplias mayorías de bajos ingresos, protegiendo la eficacia de sus salarios o de esos mismos ingresos... Tal es el caso del Sistema de Transporte Colectivo "Metro", que actualmente apoya en forma importante el régimen de la transportación masiva a precios ostensiblemente bajos, circunstancia que igualmente concurre en cuanto al otro sostén, de la transportación de que se trata, que se ve integrado por el Servicio de Transportes Eléctricos del Distrito Federal, mediante trolbuses y tranvías".

"Por lo que se refiere a la Industrial de Abastos, los recursos destinados al organismo permitirán fortalecer sus funciones reguladoras en el abasto y precio de productos pecuarios para el consumo de la población local, y en el mantenimiento de la política asumida de atender en mayores volúmenes la venta directa a las clases populares, a bajo precio y a través de los distintos programas de comercialización y distribución que, con resultados notoriamente positivos, se han puesto en marcha por esa empresa descentralizada."

Al tenor de lo dispuesto por la propia Ley Orgánica del Departamento, otras instituciones y organismos --- (Tribunal de Justicia, Procuraduría General de Justicia, Tribunal de lo Contencioso Administrativo, Junta Local de Conciliación y Arbitraje), aunque con autonomía propia que dimana de leyes orgánicas que regulan su funcionamiento, administrativamente y desde el punto de vista de su sostenimiento económico guardan con el Departamento del D.F. las relaciones que se estimen necesarias para el buen servicio a ellas encomendado.

El Código Agrario, ya abrogado, y la vigente Ley Federal de Reforma Agraria, en sus artículos 2°. , fracción II; artículo 5°. , párrafo segundo; artículo 6°. , artículo 9°. , y demás relativos de dicho Ordenamiento, confiere facultades al Jefe del Departamento del Distrito Federal, ---

equiparado en éstas como en otras cuestiones de la administra  
ción pública a los gobernadores de las distintas entidades --  
del país.

## LEY DE PLANIFICACION DEL D.F.

Dentro de la estructura actual del Departamento del Distrito Federal, hemos creído oportuno hacer algunos comentarios relacionados con la vigente Ley de Planificación de esta Entidad, pues los organismos que, en acatamiento a sus disposiciones, existen y vienen funcionando -- algunos de ellos sin mayor trascendencia--, tienen su origen legal en el referido Ordenamiento, y otros similares, en la Ley Orgánica a la cual hemos hecho mención en el cuerpo de este trabajo.

La Ley de Planificación del Distrito Federal, - actualmente en vigor, es substancialmente la que como iniciativa del Ejecutivo Federal, fue aprobada por el Congreso de la Unión, en el año de 1953, para entrar en vigor el 1.º de enero de 1954, la cual en los años de 1966 y 1971, - también por decreto del propio Cuerpo Legislativo, fue reformado en algunos de sus artículos.

La Ley a la cual hacemos referencia, abrogó la Ley de Planificación y Zonificación del Distrito Federal de fecha 12 de junio de 1936 y sus diversos Reglamentos, por estimárseles "ineficaces para resolver los complejos problemas que ha creado el crecimiento de la Ciudad de México, y porque gran parte de sus disposiciones, que son de carácter fiscal, fueron derogadas por el Título IX de la Ley de Hacienda del Departamento del D.F. de 31 de diciembre de 1941.

Se añadía, además que "la importancia que ha adquirido la Ciudad de México, tanto por sus edificios y monumentos históricos, como por su gran extensión y el crecido número de habitantes que ya excede de los tres millones, exige una adecuada planificación, organizando y coordinando, mediante un Plano Regulador, las funciones y necesidades esenciales de la vida urbana, distribución de la población, habitación, medios de comunicación, fuentes de trabajo, centros culturales, deportivos y recreativos, que satisfagan las exigencias colectivas de nuestra capital". Tomando en consideración "los factores geográficos, sociales, económicos, culturales y políticos que determinan el desarrollo integral de la Ciudad de México", según se expresaba en las consideraciones relativas de la iniciativa que comentamos.

Se dijo en el mismo documento que el propósito cardinal de la Ley, era procurar que la planificación del Distrito Federal se ajustara al interés público y a las exigencias del Plano Regulador, estimando las necesidades presentes (las de aquella época) y las del futuro de los centros de población del D.F.

Reiterativamente se insistió en que, al través de la Ley mencionada, se procuraría conservar la tradicional fisonomía de la Ciudad de México, prohibiendo la ejecución de obras que afectaran a lugares típicos, a monumentos nacionales de interés histórico, sin desentenderse de las exigencias de la vida moderna, para lo cual se daba la correspondiente intervención al Instituto Nacional de Antropología e Historia.

Asimismo, en la iniciativa de Ley antes aludida, se contemplaban las situaciones de derecho que, en materia de expropiaciones y de conformidad con la Ley de la Materia y el Artículo 27 Constitucional, podrían surgir, afectando intereses legítimos de propietarios e inquilinos de predios que, para la ejecución de obras de planificación, fuera necesario expropiar.

Igualmente, en la iniciativa mencionada, se concretaban, para disipar dudas e interpretaciones caprichosas, la forma de integración y las atribuciones inherentes a los órganos de planificación que el Ordenamiento establecía.

Finalmente, se decía que "para satisfacer una necesidad legal ... se incluyen (en la iniciativa) disposiciones que se refieren a los fraccionamientos de terrenos, cuya regulación, en ciertos aspectos, como el de las obligaciones que afectan la propiedad de los fraccionadores, - debe establecerla, por su naturaleza, el H. Congreso de la Unión". Aprobada la iniciativa de Ley, su articulado comienza estableciendo que se "declara de interés y de utilidad públicos la ejecución de obras de planificación del Distrito Federal".

El Ordenamiento en cita, dice en su artículo 2o.: "Para los efectos de esta Ley, se entiende por planificación la organización y coordinación mediante un Plano Regulador, de las funciones de la vida urbana -población, habitación, medios de comunicación, fuentes de trabajo, centros culturales, deportivos, recreativos, médicos, asistencia--

les y de comercio-, con el fin de que la ciudad y los centros urbanos que comprende el Distrito Federal se desarrollen racional, estéticamente y en condiciones salubres, -- que satisfagan las necesidades de sus habitantes; agregando que "para lograr esa planificación, debe considerarse -- que cada centro urbano forma parte de una región en que -- los factores geográficos, sociales, económicos y políticos, determinan su desarrollo integral".

De conformidad con los criterios expresados en el artículo 2o., anteriormente comentado, la planificación comprenderá los siguientes aspectos: Estudio y coordinación de la red de vías públicas; apertura, rectificación, ampliación, prolongación y mejoramiento de las mismas; los fraccionamientos de terrenos; la creación de centros de población urbanos y rurales, y ampliación de los ya existentes; la lotificación o relotificación de bienes inmuebles ubicados en el Distrito Federal; determinación del uso de dichos bienes de propiedad pública o privada, cuando se -- afecte el interés público; determinación de los perímetros urbanos de las poblaciones del D. F., de sus zonas rústicas; de zonas destinadas a industrias, agricultura, ganadería o reservas forestales; asimismo, de edificios públicos destinados a escuelas, mercados, rastros, cementerios, templos, estacionamientos para vehículos, estaciones y terminales de vías de comunicación, así como de líneas o estaciones de ferrocarriles, tranvías, autocamiones, etc.

Como órganos competentes para intervenir en la planificación del Distrito Federal, la Ley establece los siguientes: a) La Comisión de Planificación; b) La Comisión Mixta de Planificación; c) Los Comités Ejecutivos de Planificación, y d) El Departamento del D. F., a todos los cuales la Ley les confiere personalidad jurídica propia, y a la Comisión Mixta de Planificación y a los Comités Ejecutivos, los dota de patrimonio propio. Para su integración la Ley hace mención a aquellos funcionarios del propio Departamento del D. F., instituciones y organismos que, en el desarrollo de sus actividades ordinarias, guardan estrecha relación con el cabal y eficiente desarrollo urbano de la Entidad, confiriendo al Jefe del Departamento la facultad de presidir la Comisión de Planificación, órgano máximo de los enumerados.

En la Sección Segunda de la Ley aludida, se precisan las atribuciones que les confiere la misma, todas -- las cuales se refieren a la política urbana a que debe su-

jetarse el Departamento en materia de planificación, cuyas obras serán proyectadas con arreglo al Plano Regulador, y cuyos organismos encargados de ejecutar las que sean aprobadas en definitiva, son también precisados por la Ley.

En la Sección Tercera del Capítulo II, relativo a las expropiaciones, se establece que éstas sólo podrán llevarse a efecto por causa de interés y utilidad públicos, y que a los propietarios de predios expropiados se les indemnizará pagándoles de inmediato, cuyo procedimiento, lo consigna el mismo Ordenamiento, comprendiendo los recursos de revocación, vigencia y reversión en favor de los propietarios.

Del Ordenamiento que venimos comentando, el Capítulo IV, relativo a los fraccionamientos de terrenos, es el último y uno de los más importantes, pues en él, por primera vez en la legislación referente al Distrito Federal, se incluyen disposiciones que, en esencia, tuvieron por metas finales empezar a poner orden en el crecimiento anárquico que, con la proliferación de fraccionamientos urbanos de muy diversa condición (desde los de lujo de Chapultepec Heights, Lomas de Chapultepec, Basurto y de la Loma, etc., hasta los de auténticas colonias proletarias como la de Tlacotal, Bramadero, Argentina, Providencia, Pensil, etc.) surgieron en esta Entidad, sin que hubiese ley ni autoridad que los controlase, dándose el caso de que, hasta la nomenclatura de sus arterias (calzadas, avenidas, calles, etc.), fuese caprichosamente impuesta, teniendo en ello poca o ninguna intervención las autoridades de la Ciudad.

El abandono en que incurrieron las autoridades del Departamento del D. F., durante un prolongado lapso, generó situaciones conflictivas, particularmente en el aspecto de la posesión y propiedad de lotes que, fraccionados (personas físicas y/o morales) inescrupulosos, vendieron y revendieron en múltiples ocasiones en relación con colonias proletarias (hoy llamadas eufemísticamente populares), por lo cual, aunado a cierta incuria de las autoridades ciudadanas, sus legítimos poseedores (algunos de ellos con más de 30 años de poseer sus lotes y casas) no han podido obtener sus títulos de propiedad.

Por otra parte, a aquellos fraccionadores poco o nada les importaba el interés público, pues concluida la venta legal o simulada de sus terrenos, las colonias así -

surgidas a la vida urbana pasaban a depender, desde el punto de vista de sus servicios públicos (agua, drenaje, alumbrado, mercados, parques y jardines, vigilancia policíaca, tránsito, etc.) íntegramente del Departamento del Distrito Federal, complicando así - por la falta de planeación, organización y control -, la ya de suyo compleja condición - urbanística de esta Ciudad en crecimiento, algunas de cuyas colonias y lomeríos (los de la Villa con colonias como la Gabriel Hernández, etc.), y terrenos no apropiados para la construcción de casas-habitación (como las colonias de las zonas oeste y suroeste de la Ciudad, asentadas sobre minas de arena), fueron invadidas por paracaidistas, o bien por gente a la cual se le había vendido o se le estaba vendiendo un lote, sin la más remota posibilidad de que las autoridades, a corto o largo plazo, llegaran a dotar a dichos asentamientos humanos de los más indispensables servicios públicos.

Por esta y otras circunstancias, la Ley de Planeación del Distrito Federal del 30 de diciembre de 1953, tuvo un insoslayable interés social y público, pues, tratándose de fraccionamientos urbanos, se establecieron requisitos que los propietarios o fraccionadores debían cumplir, relativos, por ejemplo, a la obligación de donar determinadas superficies de terrenos para la apertura de vías públicas, urbanizar éstas, aportaciones en efectivo por metros cuadrados vendibles; la prohibición, por razones de protección al interés de los compradores de terrenos, para la celebración de contratos de promesa de venta, de venta con reserva de dominio y cualesquiera otros traslativos de dominio, si los fraccionamientos no se encontraban autorizados por el Departamento del Distrito Federal.

Esta Ley, como antes se dice, fué reformada en 1966 y 1971 en varios de sus artículos, particularmente en los que se establecían los porcentajes que el Departamento, a título de donación, deben recibir de los propietarios de fraccionamientos, de conformidad con el "quántum" de las superficies vendibles, aumentando aquéllos, así como aumentando también las aportaciones que en efectivo debe entregarse al propio Departamento, conforme a una tarifa que la Ley incluye, la cual casuísticamente va enumerando los diversos aspectos que pueden presentarse, ya sea que se trate de unidades habitacionales o bien de terrenos cuyos precios de venta al público se excedan de los que la Ley señala, sobre la base de que, a menor precio menor aportación. Igualmente, se consigna la facultad para el Departamento -

de otorgar subsidios en efectivo, en casos determinados -- por el propio Ordenamiento, con vistas a estimular la construcción de casas-habitación unifamiliares con diversos valores, y construcciones para usos industriales y otras para usos diferentes de las anteriores. Esta última reforma a la ley en cita, se hizo para que entrara en vigor con fecha lo. de enero de 1972.

#### NOTA BENE

En la fecha que ya habíamos concluido la redacción del presente Estudio, el Ejecutivo Federal sometió a la consideración y aprobación en su caso, dos iniciativas denominadas Ley del Desarrollo Urbano del Distrito Federal y Ley General de Asentamientos Humanos, de las cuales la primera fue aprobada por el referido Cuerpo Legislativo, no así la segunda que fue reservada para su estudio y análisis que habrá de llevarse a cabo en el próximo período extraordinario de la actual Legislatura, o bien en la Quincuagésima Legislatura, en el primer período ordinario de sesiones, según noticia recabada de fuentes oficiales del Congreso.

Tomando en consideración el tema de Derecho Administrativo que elegimos para ser desarrollado en este Estudio, como tesis profesional para obtener el título de Licenciado en Derecho, estimamos que, aunque sea brevemente, era conveniente y oportuno hacer algunas referencias a la vigente Ley del Desarrollo Urbano del Distrito Federal, cuyo contenido evidencia esa preocupación del gobierno actual por "lograr para los habitantes de la Ciudad-Capital una forma de vida más humana y más justa, procurando, en primer instancia, un mayor acercamiento entre la población y las autoridades", pues, en diversos de los aspectos que dicho Ordenamiento contempla, se estiman como objetivo de -

de la Ley aquellos que tienden a ordenar el desarrollo urbano de esta Entidad, regular su conservación y mejoramiento, y establecer las normas conforme a las que, el Departamento del Distrito Federal ejercerá sus atribuciones para determinar los usos, destinos y reservas de tierras, aguas y bosques, quedando inmersa en estos propósitos la participación activa de los habitantes ya que tanto los Delegados como las Juntas de Vecinos de cada Delegación, y el Consejo Consultivo por lo que se refiere al Distrito Federal en su conjunto, están facultados por la propia Ley para emitir opiniones que deben ser consideradas como otro reiterativo propósito ( la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal, ya contiene algunos, los cuales hemos comentado precedentemente) democratizador de las funciones públicas de esta Entidad, complementario o vigorizante de la desconcentración administrativa que aquel Ordenamiento estableció a partir del año de 1972, cuyo articulado y con texto fomentan, sin lugar a dudas, el acercamiento entre la población y sus autoridades.

La Ley que venimos comentando, sintetizadas, tiene las siguientes características: a) Es un Ordenamiento referido al desarrollo urbano del Distrito Federal; b) Establece normas relativas a los usos, destinos y reservas de tierras, aguas y bosques en esta Entidad; c) La ordenación y regulación del desarrollo urbano en el Distrito Federal, quedan sujetas a las normas de índole general que la Ley consigna en su contexto ( medio ambiente, población, mejoramiento de ésta aprovechamiento social de los elementos naturales, desarrollo económico de las zonas rurales y urbanas, humanismo en la vida en común, participación ciudadana, regulación del mercado de los terrenos, etc., etc. ); d) La Ley le confiere al Departamento del Distrito Federal competencia para planear y ordenar los destinos y usos de los elementos de su territorio y el desarrollo urbano del mismo para lo cual fija normas específicas; e) con base en lo dispuesto por el artículo 27 de la Constitución y el Código Civil para el Distrito Federal, recoge los conceptos de estos Ordenamientos en materia de utilidad pública y función social del derecho de propiedad; f) Establece un Plan Director (conjunto de normas técnicas y disposiciones que ordenen y regular la conservación y mejoramiento del territorio del Distrito Federal); g) Hace referencia a la estructura vial y al sistema de transporte; h) Alude a la fusión, subdivisión, relotificación y fraccionamiento de terrenos, recogiendo algunas experiencias y conceptos contenidos en la Ley de Planificación del Departamento del Distrito Federal de 30 de diciembre de 1953, -

cuyo contenido quedó definitivamente abrogado; i) Establece nuevos conceptos en relación con la vivienda, particularmente la llamada popular; j) Se habla de una infraestructura urbana (concepto que en los anteriores Ordenamientos no existía), entendiéndose por tal los sistemas de organización y distribución de bienes y servicios para el buen funcionamiento de la Ciudad en beneficio de su población; k) Establece medidas tendientes a la conservación y acrecentamiento del patrimonio cultural de esta la Ciudad-Capital, etc., etc.

En síntesis: Se trata de un Ordenamiento legal que contiene disposiciones cuya eficiencia y trascendencia dependerán de su cabal y bien intencionada interpretación por parte de las autoridades y de los habitantes de la Ciudad que brinden a aquéllas su amplia colaboración y comprensión para lograr que las finalidades que la Ley persigue no se queden en el texto frío de la misma, sino que sean una óptima realidad en beneficio de los grupos humanos que tienen como asentamiento de su vida y actividad habitual esta gran urbe.

Deseamos que los tratadistas de Derecho Administrativo de nuestra patria, sin prejuicios de ninguna índole ahonden en el análisis de esta nueva Ley, a efecto de que sea difundida en las más amplias capas de la población del Distrito Federal y para que, si las hay, se apunten --aquellas lagunas, omisiones e imperfecciones de que puede adolecer este Ordenamiento, como obra humana que es. Por nuestra parte, ajenos a toda adulación, dejamos testimonio de nuestro modesto reconocimiento para quienes, desde el sitio de su responsabilidad, han sabido ubicarse acordes con los requerimientos de nuestros tiempos en su pretensión de dotar al gobierno de esta metrópoli de un instrumento jurídico más que permita resolver con sentido humano y justo sus lacerantes y graves problemas derivados de múltiples causales.

## CAPITULO IV

### La desconcentración Administrativa en el Departamento del Distrito Federal:

- 1.- Conceptos de tratadistas nacionales y extranjeros sobre las formas de organización administrativa: a) Centralización; b) Descentralización; c) Desconcentración, y d) Delegación.
- 2.- Planteamientos específicamente referidos al Departamento del Distrito Federal: a) Examen de la Ley Orgánica vigente y de sus Reformas y Adiciones; b) ¿En la Administración Pública del Distrito Federal, se ha operado o no, una desconcentración? c) ¿Son compatibles delegación y desconcentración? d) ¿Tienen los Delegados del Departamento del D. F. facultades de decisión, o carecen de ellas?
- 3.- Otra cuestión: ¿Los actos de los Delegados son impugnables ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal?

Antes de iniciar el desarrollo de los temas a los cuales se ha referido en el presente capítulo, creemos conveniente consignar algunos conceptos relativos a las formas de organización de la administración pública, tomadas de tratadistas eminentes, nacionales y extranjeros, que han escrito sobre la materia, para ubicarnos ya específicamente dentro de la temática a la cual se hace mención en el enunciado de este capítulo.

#### CONCEPTOS

El Maestro de la Facultad de Derecho de la UNAM, Carlos G. Morán Cortés, titular de la cátedra de Derecho Administrativo, en sus apuntes "Exposiciones de Derecho Administrativo", nos proporciona el siguiente concepto sobre organización: "Organizar denota ordenar y acomodar sistemáticamente un conjunto de elementos para llevar a cabo una actividad, ya sea para cumplir un fin u obtener un objetivo.

Agrega el maestro: " Al ser un elemento del Estado de la Administración Pública, es menester que se ordene - adecuadamente y en forma técnica, para que pueda realizar su actividad propia de manera eficaz y conveniente. Así, - se ha buscado a través de sus reformas ( de la Administración Pública ) el de encontrar formas de organización que respondan lo mejor posible a las necesidades del país en - un cierto momento. Tradicionalmente se han considerado cuatro formas de organización administrativa que son: 1).-La Centralización . 2).- La Desconcentración. 3).- La descentralización y 4).- Las Sociedades Mercantiles y Empresas - del Estado ".

Organización Administrativa.- " Es la forma o modo en que se estructuran y ordenan las diversas unidades administrativas que dependen del Poder Ejecutivo en forma - directa o indirectamente, a través de relaciones de jerarquía y dependencia, para lograr una unidad de acción, de - dirección y de ejecución en la actividad de la propia administración, encaminada a la consecución de los fines del Estado.

Organo del Estado.- " Es el conjunto de elementos materiales y personales con estructura jurídica y competencia para realizar cierta actividad del Estado. Ejemplos de ellos, son el Congreso de la Unión, o bien las dos Cámaras, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, un juzgado de Distrito, un Tribunal, etc".

Organo de la Administración.- " Es el conjunto de elementos personales y materiales con estructura jurídica que los otorga competencia para realizar una actividad relativa al Poder Ejecutivo y que desde el punto de vista orgánico dependen de él. Tenemos como caso, una Secretaría de Estado.. Una comisión intersecretarial, etc".

Centralización Administrativa.- Esta, según el mismo tratadista antes mencionado, " implica la concentración de facultades en el órgano ejecutivo supremo. Se le define como "la forma de organización administrativa en la cual las unidades u órganos de la administración pública - se ordenen y acomoden, articulándose bajo un orden jerárquico aparte del Presidente de la República, con el objeto de unificar las decisiones, el mando, la acción y la ejecución".

El tratadista argentino, Rafael Bielsa, en su -

obra "Ciencia de la Administración", dice respecto a la centralización que ésta es "atribuir a determinadas unidades administrativas un poder de decisión necesario para realizar funciones propias de la Institución a que pertenece esa autoridad".

René Foiquet, en su obra "Manuel Elementaire de Droit Administratif", dice sobre el particular: "Es el régimen que consiste en reservar a las autoridades centrales el derecho de nombrar y de revocar a los encargados de la Administración Regional y Local, y el poder de tomar decisiones sobre la mayoría de asuntos que interesan a estas administraciones".

Enrique Sayaguez Laso, tratadista uruguayo en su "Tratado de Derecho Administrativo", dice refiriéndose a la Centralización que ésta "... es la manera como vinculan y coordinan entre sí los diversos órganos que dependen de un mismo jerarca, y están vinculados en forma tal que el jerarca concentra en sus manos la decisión de conjunto".

Eustorgio Sarría, en su obra "Derecho Administrativo", expresa: "La Centralización Administrativa significa que la prestación de los servicios públicos a cargo del Estado está en manos del poder central".

El Maestro doctor don Andrés Serra Rojas, nos dice al respecto: "La Centralización es un régimen administrativo en el cual el poder de mando se concentra en el Estado. Poder Central es la única persona jurídica titular de derechos, la cual mantiene la unidad agrupando a todos los órganos en un régimen jerárquico".

Para el distinguido jurista don Gabino Fraga, en su tratado de "Derecho Administrativo", "el régimen de centralización se presenta cuando los órganos se agrupan colocándose unos respecto de otros en una situación de dependencia tal, que entre todos ellos existe un vínculo que, partiendo del órgano situado en el más alto grado de ese orden los vaya ligando hasta el órgano de infima categoría a través de diversos grados en los que existen ciertas facultades".

De los anteriores conceptos, que aún con variantes en su exposición y en sus matices conservan sustancialmente ciertas analogías, desprendemos que la centralización administrativa es un principio de organización por el cual

es posible y factible la coordinación y subordinación de -- los órganos a un poder central supremo o superior en jerarquía.

Descentralización administrativa.- " Existe des - centralización cuando las potestades públicas se distribú - yen en múltiples órganos... Esta viene a ser una forma que - adopta la Administración Pública para desarrollar activida - des que competen al Estado, o que son de interés general en un momento dado, a través de organismos creados especial -- mente para ello, los cuales están dotados de personalidad - jurídica, patrimonio y régimen jurídico propio" (Carlos G. - Morán Cortés, Op.Cit ).

El Dr. Serra Rojas aludiendo a este tema expresa que " La Descentralización Administrativa es un modo de orga - nización mediante el cual se integra legalmente una persona jurídica de derecho público para administrar sus negocios - y realizar fines específicos del Estado, sin desligarse de - la orientación gubernamental, ni de la unidad financiera - del mismo... El Estado en sus relaciones con el organismo - descentralizado procura asegurarles su autonomía orgánica y - su autonomía financiera, dándoles los elementos necesarios para su desenvolvimiento y los controles para mantener la - unidad y eficacia de su desarrollo, sobre la base de la -- constitución de un patrimonio - con bienes de la Federa---- ción -, para la prestación de un servicio público o la rea - lización de otros fines de interés general".

Continúa diciendo el Maestro Serra Rojas: "El or - ganismo descentralizado relaja los vínculos de la centrali - zación administrativa del mismo modo que le transfiere una - competencia limitada para mantener su autonomía. A estas en - tidades se les ha llamado por la doctrina instituciones pe - riféricas, auto-administración indirecta o paraestatales, - ya que logran esa autonomía al serles transferidos, por la autoridad central, los poderes de decisión que las sustraen del poder disciplinario y de revocación y no están sometí - das a la jerarquía administrativa".

Al tenor de los conceptos del Dr. Serra Rojas, la esencia de un organismo descentralizado es su autonomía or - gánica, con un poder propio de decisión en los asuntos que - legalmente se les encomiendan".

La forma de descentralización administrativa es - exclusiva para los órganos del Poder Ejecutivo, ya sea Fe -

deral, Estatal o Municipal, a diferencia de la descentralización política que corresponde a la forma de Estado o bien a la forma de Gobierno ( Carlos G. Morán Cortés), quien agrega: " Descentralizar, significa gramaticamente alejar - del centro, desprenderse del núcleo".

El maestro Gabino Fraga, hablando de la descentralización la define diciendo: " Consiste en confiar la realización de algunas actividades administrativas a órganos que guardan con la administración central, una relación que no es la jerárquica".

Inclusive, el concepto de descentralización, para algún tratadista de Derecho Administrativo, por ejemplo Eustorgio Sarría, conlleva un germen de democratización económica o funcional " garantizando una organización eficaz y técnica de los más importantes servicios públicos; es así como aparece como una reacción impostergable al sistema centralizado". (op. Cit.)

Para André Hauriou " La descentralización es el resultado de la acción del Estado contra la tendencia centralizadora del Gobierno; es un régimen de carácter democrático y contrapeso natural de la centralización que es autoritaria. Es por medio de estos dos principios que el Estado conserva el necesario equilibrio".

En el tratado de " Derecho Administrativo" del autor argentino Benjamín Villegas Basavilbazo, se comenta, sobre este tema, en la forma siguiente: " La descentralización consiste en una repartición de competencias administrativas en diversas personas relacionadas en un modo indirecto con la autoridad central", agregando que " Es el procedimiento de distribuir determinadas competencias a personas administrativas distintas del Estado".

Carlos García Oviedo, en su tratado de " Derecho Administrativo" ( Madrid 1959 ), considera que "jurídicamente la Descentralización implica una delegación de facultades a las personas morales territoriales en favor del propio servicio, quedando éste personalizado con recursos propios, con poder de decisión sin perder su ligamen con aquellos".

Otro autor español, Posada, al referirse al tema que venimos abordando expresa: "... La descentralización -

constituye todo un procedimiento que implica un criterio de justo medio entre la centralización y los procedimientos - del sistema de autonomía".

" La descentralización es el fenómeno mediante el cual se aumenta la esfera de la administración indirecta del Estado, a costa de lo que competía a la directa", - dice el tratadista Fernando Garrido Falla, quien también - la define expresando que " en un sentido dinámico la descentralización es un fenómeno de transferencia de funciones o competencias de los órganos de la persona jurídica estatal, a las demás personas jurídicas públicas", o sea la "transferencia de competencias de la administración directa a la administración indirecta del Estado" (tesis de Andrés Serra Rojas Beltri, para la obtención de Licenciado en Derecho intitulada " El Desarrollo de las formas administrativas. Proyecciones Actuales de la Desconcentración Administrativa".

Para el autor Gaspar Ariño Ortiz, la descentralización, tratándose de juristas, es "antes que nada, un fenómeno de técnica jurídica y como tal debe ser estudiada en el Derecho Administrativo".

Por su parte, Jean Riveró, autor francés, en su obra " Droit Administratif" ( París, 1970 ), comenta: "La centralización y la descentralización son tendencias de política y no son inicialmente conceptos jurídicos, sino, como ya dijimos, tendencias de política -administrativa-, ligadas a la historia, al régimen constitucional, o necesidades prácticas..; pero una y otra han tomado del Derecho -- las formas y las técnicas en las que ambas se concentran - y desde ese momento es preciso caracterizarlas, definir las desde el punto de vista jurídico".

Apartándonos un poco de la enumeración que hicimos al inicio del presente capítulo, a continuación nos referimos, aunque muy superficialmente, al punto cuarto que menciona el Maestro Carlos G. Morán Cortés, relativo a las sociedades mercantiles y empresas de Estado, para proseguir finalmente con la desconcentración, que es el punto medular de nuestra tesis.

Empresas públicas o de Estado.- Esta denominación se aplica a toda "empresa que se encuentra en el sector público de la economía, y en el sentido estricto, a --

aquellas empresas que son íntegramente estatales; no adoptan una forma externa de sociedad privada, tienen su personalidad propia, se dedican a una actividad económica y están sometidas en forma alternativa al Derecho Público y al Privado, predominando el primero". -- ( "Exposiciones de Derecho Administrativo " ).

De la definición anterior desprendemos que los elementos sustanciales que la integran son los siguientes: Se trata de una empresa, supuesto que el concepto de ésta, generalmente aceptado, es aquel que la estima como la "conjunción de los elementos que intervienen en el proceso productivo para realizarlo, o sea la reunión de trabajo, elementos naturales y dirección u organización para producir bienes y servicios, con utilidad", actúan en el campo del sector público de la economía para la satisfacción de necesidades colectivas, afirmándose que "el Estado al organizarse con las técnicas privadas, alcanza mejores resultados, ya que son mayores la eficiencia, eficacia y rendimiento" ( Carlos G. Morán Cortés.- Op. Cit. ).

Además, se dice que esta forma de organización estatal, tiene sus ventajas: Mejor aplicación de procedimientos técnicos; erradicación del burocratismo, agilización de métodos de trabajo, mejor selección de personal, eliminación de trabas presupuestarias, etc. , todo lo cual se resuelve en un punto de vista que entraña una organización descentralizada, aunque con características o matices sui géneris.

Empresa de Estado.- Desde el punto de vista económico es la " conjunción de los factores de la producción para obtener bienes o servicios que el Estado considera, en un momento, necesarios para el interés general o la satisfacción de necesidades colectivas" (Op. Cit. ).

Sociedades mercantiles de Estado.- Una amplia gama de empresas de esta naturaleza jurídica se observa en el campo de la economía mixta mexicana; hablándose de empresas de participación estatal, de sociedades de capital mixto o de empresas de interés público y privado; llegándose a la conclusión de que las formas de participación por parte del Estado tienen un control absoluto del capital; por ejemplo: El Banco Nacional de Crédito Rural, el Banco Nacional de Fomento Cooperativo, S. A. de C. V., los extintos Bancos de Crédito Ejidal y Agrícola, y otros; 2.- Aquellas instituciones en las que la administración pública posee más del 50% del capital social, convirtiéndose en el accionista ma-

voritario y, por consecuencia, haciendo prevalecer sus opiniones frente a las de los demás accionistas; 3.- Aquellas en las que posee menos del 50% del capital social, siendo ésta una verdadera sociedad de participación estatal, al intervenir los particulares y el Estado en su formación; - 4.- Aquellas en la que se constituye en una positiva sociedad anónima; 5.- Aquella en la que aparece como una sociedad en la que el Estado tiene voz y voto, o sólomente voz en las Asambleas Generales de Accionistas o en el Consejo de Administración, y 6.- Aquellas que se organizan en forma tal que el Estado tiene la facultad de vetar las decisiones de las asambleas o del Consejo de Administración, como por ejemplo la Unión Nacional de Productores de Azúcar, S. A. de C. V.

El objeto de las sociedades anónimas o mercantiles de Estado puede ser: 1.- Prestar o administrar un servicio público (Ferrocarril del Pacífico, S. A. de C. V., - Aeronaves de México, S. A., Compañía de Luz y Fuerza del Centro, S. A., éstas dos últimas ya desaparecidas legalmente); 2).- Administrar bienes del Estado, como los fideicomisos que controla la Nacional Financiera, S. A. y el Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos, S. A., Inmobiliaria Banfoco, S. A. 3.- La de producir bienes, como la Constructora Nacional de Carros de Ferrocarril, Altos Hornos de México, S. A.; 4).- La de prestar servicio, que no tengan el carácter de públicos, por ejemplo la Compañía Operadora de Teatros, S. A., Servicios Forestales, S. A.; -- 5.- El de realizar actividades que los particulares estiman que no tienen capacidad de inversión o que no son productivas, tales como Fábricas de Papel de Tuxtepec, S. A.- Ferrocarril Chihuahua del Pacífico, S. A.; 6).- El de fomentar nuevas ramas de actividades o producir bienes para substituir importaciones, por ejemplo: Fertilizantes del Istmo, S. A. Guanpos y Fertilizantes de México, S. A., Sínderúrgica Nacional, S. A. y 7).- El de conservar fuentes de trabajo en empresas en crisis, por ejemplo: Compañía Real del Monte y Pachuca, S. A. en todas las cuales su funcionamiento y organización se regulan por la Ley General de Sociedades Mercantiles.

Muchas otras consideraciones podrían hacerse en relación con este tipo de sociedades; sin embargo, tomando en cuenta que nuestro trabajo se refiere exclusivamente a la Desconcentración Administrativa, sólo hemos deseado enumerar, las que los tratadistas estiman como formas de organización de la Administración Pública y cuyo examen -

profundo corresponde a otra índole de estudios.

### CONCEPTOS SOBRE DESCONCENTRACION

Tratadistas de Derecho Administrativo, nacionales y extranjeros, se han empeñado en definir o dar un concepto sobre desconcentración administrativa. Tomando en cuenta la amplia gama conceptual existente sobre el particular, seleccionamos algunas de las que, a nuestro juicio, merecen ser examinadas en este trabajo y en relación con los fines que nos proponemos alcanzar con su exposición y conclusiones.

Para el Maestro Andrés Serra Rojas la desconcentración Administrativa "viene a ser la preparación de un organismo en tránsito hacia la descentralización". También en su reciente obra "Derecho Administrativo", en su página 501, Tomo I, acepta como válida la definición que expresa el tratadista uruguayo Enrique Sayaguez Lazo, la cual puede resumirse en el siguiente concepto: "Se llama desconcentración administrativa a la transferencia a un órgano inferior de una competencia, o un poder de decisión ejercido por los órganos superiores, disminuyendo, relativamente, la relación de jerarquías y subordinación".

El tratadista Gabino Fraga, dice "que la desconcentración consiste en atribuir facultades de decisión a algunos órganos de la Administración que a pesar de recibir estas facultades siguen sometidos a los poderes jerárquicos de los superiores".

El Maestro Carlos G. Morán Cortés, en la obra que ya hemos citado anteriormente, expresa sobre el particular lo siguiente: "La desconcentración es una forma de organización administrativa en la cual se otorgan a órganos denominados desconcentrados, determinadas facultades de decisión y un manejo autónomo de su presupuesto o de su patrimonio, sin dejar de existir el nexo de jerarquía".

Sayaguez Lazo, además del concepto ya antes transcrito, tomado de la obra del Dr. Serra Rojas, califica la desconcentración "Como una etapa en el proceso de descentralización y la caracteriza como un descenso limitado de poderes de administración, cualquiera que sea la intensidad

del contralor sobre dichos poderes, ya que el órgano continúa centralizado... siendo este proceso de desplazamiento de poderes de origen legal y de intensidad variable" (Elba Barreiros Mansilla "Los Organismos Desconcentrados en la Legislación Mexicana", Pág. 89 de su tesis ).

Pedro Guillermo Altamira, tratadista argentino, - nos dice a este respecto: " La etapa mínima de descentralización se configura cuando a un organismo subordinado jerárquicamente se le confieren ciertos poderes de administración que los ejerza a título de competencia propia, bajo de terminado control del organismo superior". ( Tesis de Andrés Serra Rojas Beltrí intitulada " El Desarrollo de las formas Administrativas .- Proyecciones Actuales de la Desconcentración Administrativa". Página 64 y siguientes. Año de 1975 )

Juan Luis de la Vallina Velarde, Jurisconsulto español, conceptúa la desconcentración como "aquel principio jurídico de organización administrativa, en virtud del cual se confiere con carácter exclusivo una determinada jerarquía administrativa, pero sin ocupar la cúspide la misma" - ( Revista de Administración Pública Española: La Desconcentración Administrativa.- Mayo-Agosto de 1961 ).

Rafael Entrena Cuesta, nos dice " La desconcentración puede definirse, desde el punto de vista dinámico, como el fenómeno en virtud del cual se transfieren competencias de los órganos superiores a los inferiores o disminuye la subordinación de éstos a aquellos. Lo contrario ocurrirá en el caso de la concentración... Desde el punto de vista estático -añade el mismo autor-, el término desconcentración alude a la idea de la existencia de una serie de órganos distintos de los superiores en cada una de las personas jurídicas públicas".

Por su parte Fernando Garrido Falla, expresa en su obra " La descentralización Administrativa ": " La desconcentración (y ya la terminología misma que utiliza, por ejemplo, la doctrina italiana, demuestra hasta qué punto la confusión se puede producir, pues los italianos hablan en estos casos de descentralización jerárquica ) consiste en la atribución, por el ordenamiento jurídico, de competencia en forma exclusiva, a un órgano que no ocupa la cúspide en la jerarquía administrativa".

Benjamín Villegas Basavilbazo, autor argentino, -

nos define la desconcentración como una de las formas en - el proceso de descentralización y nos dice que ésta existe cuando el Estado atribuye cierta autonomía y poder de deci sión a órganos locales que administra más o menos indirec tamente " ( Elba Barreiros Mansilla . Op. Cit ) .

Para José Gascón y Marín, en su tratado de " De-  
recho Administrativo " conceptúa la desconcentración " co-  
mo una fase en la tendencia descentralizadora del Estado y -  
según se realice el aumento de poderes o atribuciones será  
descentralización o mera desconcentración".

André Laubadere, autor francés, expresa lo si -  
guiente, concordando en su concepto con el de Berthelemy:-  
" La desconcentración consiste en aumentar los poderes o -  
atribuciones de los representantes locales del poder cen -  
tral con objeto de descongestionar al poder central".

.Correspondiendo a los conceptos expresados por -  
los tratadistas de Derecho Administrativo que han escrito-  
sobre esta materia, la desconcentración la denominan " Des-  
centralización Jerárquica " ( Villegas Basavilbazo y Roma-  
no ); " Descentralización Jerárquica " ( Brunialt ); " --  
Descentralización Funcional " ( Gascón y Marín ), etc:

Si analizamos los conceptos o definiciones ante-  
riores, particularmente aquellos que corresponden a auto-  
res mexicanos ( Serra Rojas, Fraga, Morán Cortés ), en --  
ellos encontramos ciertos elementos que les son comunes: -  
a) En la desconcentración administrativa se opera un fenó-  
meno de transferencia de poderes o competencias de un órga-  
no superior a un inferior; b) Consecuentemente, se atribu-  
yen algunas facultades de decisión a órganos determinados;  
c) Estos, aún investidos de esa competencia, siguen sometidos a los poderes jerárquicos de los superiores, esto es, no deja de existir el nexo de jerarquía.

En las definiciones de los autores extranjeros,-  
hallamos también similitudes y afinidades en sus conceptos:  
a) .- La desconcentración es un proceso de descentraliza-  
ción legal y de intensidad variable; b) A un organismo su-  
bordinado se le confieren competencias administrativas para  
ejercerlas como si le fueran propias; c) .- No deja de --  
existir, por virtud de la desconcentración, un control del -  
órgano superior sobre el inferior; d) También se le estima-  
como la atribución por parte del Estado a ciertos órganos-  
de determinada autonomía y poder de decisión; e) En virtud  
de la desconcentración, se produce una disminución en la -

relación de jerarquía y subordinación de los órganos superiores respecto a los inferiores.

Nuestras modestas inferencias, concuerdan con lo que el Dr. Serra Rojas expresa en su obra "Derecho Administrativo" ( T. I., Pág 503, Año de 1974 ) que, a la letra dice: " Los caracteres de la desconcentración administrativa se pueden reducir a los siguientes : a) Es una forma que se sitúa dentro de la centralización administrativa pero el organismo no se desliga de este régimen ; b) La relación jerárquica se atenúa, pero no se elimina para limitar su labor, pero el poder central se reserva amplias facultades de mando y decisión, de vigilancia y competencia; c) No gozan de autonomía económica, aún cuando se señalan casos de excepción; d) La autonomía técnica es la verdadera justificación de la desconcentración; e) la competencia se ejerce dentro de las facultades del gobierno federal; - f) La competencia se ejerce dentro de las facultades centralizadas del Gobierno Federal".

El propio Maestro Serra Rojas, en su obra cita - da, señala como elementos característicos de la desconcentración, los siguientes: 1) Está dotada de personalidad jurídica; 2) Tiene un patrimonio propio; 3) Una ley o cualesquiera otro ordenamiento jurídico, regula su funcionamiento; 4) Sus relaciones con el poder central son directas, - y 5) El organismo desconcentrado dispone de un sistema de organización adecuado para su funcionamiento.

Para el Maestro Morán Cortés " Las características principales de los organismos desconcentrados son: La - de tener una autonomía técnica ( que significa el otorgar facultades de decisión; facultades de decisión limitadas; - autonomía financiera presupuestaria; supervisión del órgano del cual dependen; nexa con un órgano descentralizado; poder de nombramiento.

A nuestro entender, los dos tratadistas anteriormente invocados, en sus señalamientos respecto de las características de los órganos desconcentrados, coinciden en sus opiniones, aunque con algunos matices que les son inherentes a sus particulares puntos de vista; por ejemplo, en lo que se refiere a la personalidad jurídica de los organismos desconcentrados, Morán Cortés afirma que "Las leyes que crean a estos organismos no siempre señalan expresamente que tengan personalidad jurídica, sino que en forma simple nos dicen que son organismos federales autónomos, cuyas

facultades de decisión y autonomía técnica se encuentran - supervisadas por el órgano central".

A título de mera referencia diremos que en la -- doctrina italiana sobre Derecho Administrativo, los concep- tos sobre desconcentración y descentralización no se han - depurado y delimitado, lo cual determina frecuentes confu- siones, a las que, inclusive los medios administrativos me- xicanos no son ajenos, provocándose con ello torcidas interpretaciones doctrinales y prácticas que afectan el funcionamiento de - la Administración Pública en nuestro país, a manera de lo- que acontece en los medios jurídicos italianos en los cua- les " la desconcentración y la descentralización son dos - modalidades de una misma institución". Ellos nos hablan -- en general, de " descentramiento", que ofrece varias clases, según se refiera a la administración directa o a la indi- recta, la primera se denomina jerárquica o burocrática, y- autárquica en la administración periférica (Andrés Serra - Rojas Beltri. Op. Cit. Pág. 66).

#### Planeamiento del Departamento del D.F.

Como ya lo expusimos en capítulo precedente, la- exposición de motivos de la iniciativa presidencial del -- año de 1970, por la cual se abrogó la Ley Orgánica de 1941, vigente hasta aquella fecha, consideraba ya como inaplaza- ble " una reforma orgánica a la Administración Pública que le permita una comunicación más directa con sus autorida- des para plantear a éstas sus problemas con mayor facili- dad e inmediatez", ya que " el aumento de la población del Distrito Federal, que eleva a más del doble el número de - habitantes .... y el ensanchamiento de las áreas urbanas - de su territorio...han originado un desarrollo paralelo - en el volumen y complejidad de las funciones del gobierno- de esta entidad federativa y de las labores inherentes a - las mismas, porque esa expansión demográfica y urbana im- plica la multiplicación de las actividades humanas de todo género, la ampliación de los servicios públicos, la crea- ción de otros nuevos, a medida que surgen más necesidades - por satisfacer, y por consiguiente, una mayor extensión de la acción gubernativa y de las obras y trabajos de la ad- ministración pública".

Del examen de la exposición de motivos antes re- ferida, así como de la más reciente iniciativa de reformas y adiciones a la Ley Orgánica ( diciembre de 1972), se in-

fiere que, en atención a razones de índole demográfica y de expansión urbana, así como un manifiesto propósito de democratizar las funciones públicas, fortaleciendo las libertades ciudadanas, el Ejecutivo acogió reiterativamente el objetivo cardinal: la desconcentración administrativa.

Con base en las disposiciones de la Ley Orgánica de 1970, el Distrito Federal quedó dividido en 16 Delegaciones, esto de conformidad -se dijo- con sus características geográficas, históricas, demográficas, sociales y económicas ( Artículo 10 ) que, a nosotros, se nos antoja un tanto caprichosa por lo que se refiere a ciertas Delegaciones como la Benito Juárez, la Cuauhtémoc, la Miguel Hidalgo y la Venustiano Carranza, cuyas áreas geográficas desde sus orígenes fueron arbitrariamente delimitadas, mismas que, en las reformas y adiciones de 1972, fueron rectificadas -- sus límites geográficos ( Artículo 11 de la Ley vigente), -- aunque sin desaparecer su caprichosa delimitación.

Una población de más de 9 millones de habitantes se encuentra asentada en las 16 Delegaciones Político-Administrativas existentes en el Distrito Federal, cuya extensión geográfica es la siguiente:

Delegación	Superficie en Km. cuadrados	Habitantes
Alvaro Obregón	84,5700	1'350,000
Azcapotzalco	33.8599	700,000
Benito Juárez	26.7441	900,000
Coyoacán	56.9100	550,000
Cuajimalpa de Morelos	76.6800	280,000
Cuauhtémoc	32.6265	1'900,000
Gustavo A. Madero	87.9758	1'900,000
Iztacalco	23.3309	960,000
Iztapalapa	117.7363	1'000,000

La Magdalena Contreras	69.4400	205,000
Miguel Hidalgo	46.9814	1'850,000
Milpa alta	274.3900	75,000
Tláhuac	89.9600	180,000
Tlalpan	301.2000	170,000
Venustiano Carranza	33.9416	1'200,000
Xochimilco	125.6500	130,000
<hr/>		
Totales:	1'481.9965	9'681,002
<hr/>		

Lógico es que, ante la presencia de estos factores ( crecimiento demográfico y extensión geográfica), la prestación de los servicios públicos y la acción gubernamental, en general se fueran volviendo, al través del tiempo ( si retrospectivamente los comparamos con el índice poblacional de los años veinte y treinta ) más complejos y difíciles de atender, por lo cual se imponían nuevas políticas administrativas que, afortunadamente, fueron ya materia de la nueva Ley Orgánica de 1970 y de las reformas y adiciones a ésta del año de 1972.

Por consecuencia, el vigente Ordenamiento del Distrito Federal, en su capítulo III, Artículo 12, contempla que " Cada Delegación del Distrito Federal estará a cargo de un Delegado y un Subdelegado, que serán nombrados y removidos por el Jefe del Departamento, previo acuerdo del Presidente de la República y DOTADOS DE ATRIBUCIONES DESCONCENTRADAS, en los términos previstos por esta Ley, los Reglamentos respectivos y los Acuerdos del propio Jefe del Departamento del Distrito Federal ( Ley Orgánica-vigente.- Subrayado nuestro ).

El Artículo 37 de la aludida Ley, señala las atribuciones que, en sus respectivas jurisdicciones territoriales, se confieren a las Delegaciones y sus titulares, relativas a la prestación de servicios públicos (Registro Civil, identificación, asistencia social y médica, merca -

dos, rastros y panteones; defensoría de oficio en materia civil, penal, administrativa y del trabajo; bufetes jurídicos gratuitos; aseo público y recolección de basuras; conservación de obras e instalaciones de agua potable, drenajes, pavimentos de la vía pública, alumbrado; mantenimiento en buen estado de monumentos, bosques, parques y jardines; fomento de actividades educativas, culturales, artísticas, sociales y deportivas; campañas contra el alcoholismo, y toxicomanía; información catastral y de planificación actualizada; mantenimiento del orden público, proposición de medidas para regular el tránsito ciudadano, recaudación de impuestos; mantenimiento de relaciones de coordinación con las Juntas de Vecinos, Ministerio Público y juzgados de su jurisdicción, etc., etc. ).

En los Artículos subsecuentes, 38, 39, y 40, la Ley establece modalidades relacionadas expresamente con la actividad de los Delegados, y otros funcionarios y las erogaciones que deben cubrirse en cada Delegación, todas afirmativas del propósito de desconcentración que explícitamente la Ley contempla.

En el mes de octubre de 1972, el Jefe del Departamento del D. F., expidió las Normas Básicas a que se sujetarán el ejercicio de las atribuciones desconcentradas a los Delegados del Departamento del Distrito Federal, " las cuales, en la expresión autorizada del Dr. Roberto Ríos -- Elizondo, Presidente de la Academia de Derecho Administrativo y de Administración Pública-, en realidad, constituyen una reglamentación de esas actividades", quien, las clasifica por su importancia en la siguiente forma, diciendo: " Los Delegados deberán sujetarse -- a las políticas generales que la autoridad superior, o sea el Jefe del Departamento del Distrito Federal, fije en cada rama de la Administración, así como a los programas de trabajo, y a las normas técnicas y administrativas que corresponden. Asimismo, esos funcionarios estarán sometidos a la acción central de contralor, para lo cual en cada Delegación se adscribirá, con carácter rotativo, un auditor interno".

Más adelante, continúa comentando el Dr. Ríos -- Elizondo: " Los Delegados resolverán, bajo su más estricta responsabilidad, los asuntos de su competencia, en el concepto de que las resoluciones que emitan serán definitivas en el orden administrativo y sólo podrán revocarse, nulificarse o modificarse, en los términos y condiciones que señalen las leyes y reglamentos. Además, establece a este --

respecto que las resoluciones definitivas serán ejecutivas, por lo que la suspensión que se conceda deberá sujetarse a las normas legales y reglamentarias respectivas, siempre y cuando se interponga en contra de esas resoluciones algún recurso legal por parte interesada... Asimismo, se dispone en esas Normas Básicas que el Jefe del Departamento del Distrito Federal tendrá, en todo tiempo, la facultad de revocar las resoluciones dictadas por los Delegados cuando se hubieran emitido contra texto expreso de las disposiciones legales, reglamentarias o administrativas aplicables, por error, dolo o violencia; cuando fuere incompetente el Delegado para dictar la resolución, o cuando convenga al buen gobierno de la Ciudad de México".

" En otro orden de cosas, en las citadas Normas Básicas se establece que los Delegados tendrán acuerdo con el Jefe del Departamento del Distrito Federal, así como que entre los Delegados y los titulares de las Direcciones Generales - que constituyen la línea media administrativa- no existirán relaciones de jerarquía- respecto a las FACULTADES DESCONCENTRADAS ( Subrayado nuestro ), sino de coordinación y colaboración..." ( Roberto Ríos Elizondo: " Desconcentración Administrativa. El caso de la Ciudad de México". 1974, Págs. 35, 36 y 37 ).

" ... conviene subrayar - prosigue el Lic. Ríos- Elizondo- que en lo no desconcentrado las Direcciones Generales, técnicas y administrativas, ejercen sus atribuciones en todo el Distrito Federal, para lo cual en todo caso se establece la debida coordinación con las Delegaciones". - (Op. Cit. ).

Por nuestra parte, estimamos conveniente para la mejor inteligencia del presente trabajo, destacar algunos otros aspectos a los cuales hacen referencia las mencionadas Normas Básicas, por ejemplo la 19a. que dice: "Los Delegados contarán con los recursos humanos, económicos y técnicos y con el equipo necesario para el desempeño de sus atribuciones y para la prestación, conservación y mejoramiento de los servicios públicos a su cargo".

Asimismo, es prudente destacar que si bien es cierto que la Ley Orgánica y las Normas Básicas confieren facultades a los Delegados para resolver los asuntos de su competencia, ello será bajo su más estricta responsabilidad ( Normas 1a. y 4a. ), agregando en su Norma 5a. que: " los Delegados y demás funcionarios y empleados de las Delegaciones serán responsables de los delitos y faltas que"

cometan en el desempeño de sus funciones en los términos -- de la Ley de Responsabilidades de los Funcionarios y Empleados de la Federación".

Finalmente, la 28a. Norma, por exclusión, determina cuáles son las facultades que corresponden a las autoridades del Departamento, diciendo al respecto: " Todas las atribuciones que no hayan sido expresamente desconcentradas a los Delegados, se entenderán reservadas a las autoridades centrales del propio Departamento".

A la luz de las disposiciones legales que hemos invocado precedentemente, así como de las opiniones de autorizados tratadistas de Derecho Administrativo ( algunas de las cuales también ya han sido comentadas en páginas anteriores ), planteamos el interrogante:

¿ En la administración pública del Distrito Federal, se ha operado o no, una desconcentración?

" La Ley Orgánica de 1928, no tuvo un propósito de desconcentración administrativa, sino, por lo contrario, estableció un sistema centralizado que substituyó al régimen municipal de origen hispánico, ya que resultaba inadecuado desde el punto de vista político, por ser aquella -- (la Ciudad de México ) la sede de los Poderes Federales. -- Tal sistema de centralización administrativa operó con eficacia desde sus inicios en que había una población de poco más de un millón de habitantes, pero el desarrollo de la ciudad de México registrada a lo largo de 30 años lo hizo prácticamente inoperante, con grave perjuicio de la prestación de los servicios públicos y de la necesaria vinculación que debe existir entre las autoridades y los vecinos de los barrios o zonas en que se divide naturalmente toda urbe". ( Roberto Ríos Elizondo Op. Cit. Pág. 29 )

A mayor abundamiento, en la exposición de motivos de la Ley Orgánica del Distrito y de los Territorios Federales de 1928, se decía en uno de sus párrafos: - " La administración local debe encomendarse a órganos que estén completamente identificados con los intereses y aspiraciones de la región. La unidad política y geográfica del Distrito Federal exigen que para su administración que de sujeto a UN SOLO ORGANISMO... Es altamente conveniente que el Distrito Federal se organice de manera que haya disciplina y UNIDAD DE MANDO, eficiencia y coordinación en los servicios públicos y efectividad en las responsabilidades ..

Para una armónica y eficaz administración se requiere unidad de mando, indispensable para ejercer verdadero control en todos los servicios... La multiplicidad de autoridades autónomas en una organización que requiere UNIDAD DE MANDO impide la buena marcha administrativa... Además, la distribución del Gobierno de la Ciudad entre varios productores - la DIVISION de la responsabilidad y sabido es que la responsabilidad colectiva casi siempre es ilusoria. SOLO LA RESPONSABILIDAD INDIVIDUAL ES EFECTIVA".- ( Subrayados nuestros ).

Inclusive, en esa Ley Orgánica, se hablaba de lo que se llamó Departamento Central ( lo cual ha producido confusiones muy lamentables en las esferas administrativas) integrado en aquel entonces por las que fueron municipalidades de México, Tacuba, Tacubaya y Mixcoac que, conjuntamente con las clásicas 13 Delegaciones ya existentes, constituyen el territorio del Distrito Federal, cuyos límites se fijaban con base en los Decretos de 15 y 17 de diciembre de 1898.

La Ley Orgánica expedida en 1941, para entrar en vigor a partir del 1.º de enero del año siguiente, como consecuencia de la reforma constitucional al Artículo 73, en su fracción VI "Puso a cargo del Presidente de la República el gobierno del Distrito Federal, y en los términos de la Ley Orgánica de esta Entidad Federativa, de 31 de Diciembre de 1928, se creó el órgano denominado Departamento del Distrito Federal, como conducto para el ejercicio de las facultades que en materia política y de administración pública local tiene encomendadas el C. Presidente de la República, en lo que se refiere a la circunscripción territorial del D. F."

Por estimar que la Ley de 31 de diciembre de 1928, omitió importantes aspectos de la administración pública del Distrito Federal, poniéndose de manifiesto lagunas muy serias en la legislación orgánica de esta Entidad, el Ejecutivo Federal promovió reformas a dicho Ordenamiento, derogándolo; pero dejando subsistentes las disposiciones relativas a los Territorios Federales de Baja California Norte y Sur, y Quintana Roo.

Esta Ley Orgánica, cuya vigencia se prolonga hasta diciembre de 1970, contempla, en relación con la que le precedió, innovaciones que ya hablan de que "el Jefe del -

Departamento del Distrito Federal será nombrado y removido libremente por el Presidente de la República, y que será auxiliado en el desempeño de sus funciones por un Consejo Consultivo, por los Delegados y subdelegados"...Lo cual, según nuestro criterio, entrañaba ya un implícito propósito de democratizar teóricamente las funciones del gobierno -- de esta Entidad, aunque con características inconfundibles de centralización administrativa, pues al Jefe del Departamento se le confiere amplias facultades para "expedir los reglamentos interiores con sujeción a los cuales deberán organizarse las diferentes Direcciones Generales... y para adoptar las medidas que estimen convenientes, a fin de procurar la mayor eficacia en el funcionamiento de las dependencias del Departamento", atribuciones que son ratificadas en su artículo segundo transitorio, por el cual se faculta al Jefe del Departamento para "introducir paulatinamente las reformas en el despacho de los negocios de acuerdo con el sistema de Direcciones que establece la presente Ley".

Es importante destacar que en el Ordenamiento -- que venimos comentando, por primera vez en la legislación del Distrito Federal, se consigna ya un criterio sobre servicios públicos, mismo que reiterativamente aparece en las reformas y adiciones que se introdujeron a la citada ley -- en el mes de Octubre de 1943 en la que, en su artículo lo., se establece que "Para los efectos de esta Ley, se entiende por servicio público el ejercicio de toda función o actividad que tenga por objeto la satisfacción de una necesidad pública o de interés social...", fijándose la naturaleza de los mismos, sus características generales, las condiciones en que deben prestarse etc., todo ello encaminado a asegurar la regularidad y continuidad de la prestación de aquéllos a los cuales impone las modalidades que se requiriesen para su mejor eficacia, debiendo prevalecer, en todo caso, el interés público sobre el interés privado; en la inteligencia de que la prestación de los servicios -- debe irse adaptando al aumento y a las nuevas necesidades de la población, al crecimiento de las zonas urbanas, al adelanto de la técnica y a otros muchos factores.

Con reformas meramente formales, no substanciales, la Ley Orgánica vigente, en sus artículos 64 y 65, establece al respecto: "Artículo 64.- La prestación de los servicios públicos en el Distrito Federal corresponde al gobierno de la propia Entidad Federativa, sin perjuicio de descentralizarla mediante concesión limitada y temporal --

que se otorgue al efecto", y el Artículo 65, dice: "Para los efectos de esta Ley, servicio público es la actividad organizada que se realiza conforme a disposiciones legales o reglamentarias vigentes en el Distrito Federal, con el fin de satisfacer, en forma continua, uniforme y regular, necesidades de carácter colectivo. La debida prestación de estos servicios es de interés público".

Los subsecuentes artículos de esta Ley, hasta el 75, inclusive, todos dentro del Capítulo VI de dicho Ordenamiento, referido a los servicios públicos, alude a las modalidades que los mismos pueden tener, así como las condiciones que deben llenar cuando la prestación es concedida a los particulares (personas físicas o morales).

Del cotejo de ambas disposiciones concluimos: - a) El servicio público es toda actividad organizada que se realiza conforme a disposiciones legales; b) Su objeto deberá ser la satisfacción de una necesidad pública; c) La prestación del servicio deberá ser de interés público, prestando éste sobre cualquier otro que pretendiera hacerse valer.

Los tratadistas de Derecho Administrativo, expresan lo siguiente en relación con el concepto de servicio público:

El Maestro Andrés Serra Rojas, dice: "Hemos indicado que es el propio Estado el que selecciona las actividades las cuales considera como "servicio público". Por consiguiente, para la determinación de la naturaleza jurídica de servicio público, debemos atenernos estrictamente a nuestro derecho positivo", agregando que "La legislación administrativa mexicana ha legislado sobre la noción de servicio público: En unos casos con la expedición de una Ley de Servicios Públicos del Distrito Federal, que luego fue incorporada a la Ley Orgánica del Departamento del D.F. ...; en otros casos en diversas materias administrativas, se ha legislado por lo que se refiere a un tema específico: aguas, bosques, electricidad, transportes, etc."

El Lic. Carlos G. Morán Cortés, expresa sobre el tema, lo siguiente: "Servicio Público es una actividad técnica de la administración pública, activa o autorizada a los particulares, que a sido creada y controlada para asegurar de una manera permanente, regular, continua y sin propósitos de lucro, la satisfacción de una necesidad de -

interés general, sujeta en principio, a un régimen de derecho público".... añadiendo que " Todo servicio público es originado formalmente por una ley, la cual al referirse a que determinada actividad le corresponde al Estado, está restringiendo las libertades o esfera de acción de los particulares".

De lo anteriormente expuesto, concluimos: El servicio público está caracterizado por los siguientes elementos: Debe ser general, uniforme, continuo, regular, obligatorio, sin propósitos de lucro, y regulado por normas legales.

Hecha esta disgregación en relación con los servicios públicos, que si bien es cierto que no agotan la actividad toda del Estado, si la compromete en gran parte, continuaremos nuestro examen respecto a si se ha operado o no una desconcentración en la administración pública del Distrito Federal, quedando por exponer lo referente a la Ley Orgánica de 1970 que, con las adiciones y reformas que le fueron decretadas en 1972, constituye el Ordenamiento vigente en el D. F. reglamentario de la Base la. de la Fracción VI del Artículo 73 de la Constitución General de la República.

En el lapso comprendido entre 1970 y el año en curso (1975), evidentemente que el propósito tanto del Ejecutivo Federal como del actual titular del Departamento del D. F., ha sido el de promover paulatinamente la desconcentración administrativa, misma que en diversos de sus aspectos, particularmente por lo que se refiere a los servicios públicos, han quedado parcialmente ya encomendados a las Delegaciones, ello en acatamiento a disposiciones contenidas en la tantas veces invocada Ley Orgánica y en las Normas Básicas dictadas por el Jefe del Departamento con fecha 31 de octubre de 1972, a las cuales ya hemos hecho referencia y comentarios precedentemente, agregando que los objetivos no se han alcanzado en toda su plenitud, no solo por la misma resistencia pasiva de funcionamiento y empleo cuya formación burocrática arranca, con los vicios y deficiencias inherentes a todo organismo que se anquilosa, de tiempo atrás, sino porque la confrontación mental que se opera en las esferas de la administración pública, y hasta en los mismos gobernados, constituye otro aspecto muy importante de esa resistencia pasiva que se manifiesta palpablemente, amén de aquellos errores en que incurre casi naturalmente todo nuevo sistema que se implanta, lo cual deviene en falta de operatividad del mismo; sin embargo, insistimos, la desconcentración "permitirá que se realicen

con mayor facilidad las políticas sociales y económicas -- del régimen que se incremente la inversión en adecuada -- proporción con el gasto corriente; que el personal pueda -- desarrollar su vocación de servicio, y que, en consecuen -- cia de todo ello, se simplifique y agilice la prestación -- de servicios a nuestra comunidad" ( Comparecencia del C. -- Lic. Octavio Sentíes Gómez, Jefe del Departamento del Dis -- trito Federal, ante la Cámara de Diputados del H. Congre -- so de la Unión, el 18 de diciembre de 1972).

En el desarrollo de nuestro estudio, surge un -- nuevo interrogante:

¿ Es compatible delegación con desconcentración?

Para dar satisfactoria respuesta a este interro -- gante, empezaremos por consignar diversos conceptos emiti -- dos por tratadistas de Derecho Administrativo sobre lo que debe entenderse por delegación, para cotejar sus elementos y obtener cabal criterio sobre el particular.

Fernando Garrido Falla, dice al respecto: "La de -- legación consiste, fundamentalmente, EN UN PROCEDIMIENTO -- MEDIANTE EL CUAL UN ORGANO CONFIERE A OTRO, --supuesto natu -- ralmente la permisión del ordenamiento jurídico- LA FACUL -- TAD DE EJERCER PARTE DE SUS FUNCIONES CON LO QUE EL ORGA -- NO DELEGADO REALIZA UNAS FUNCIONES CUYA TITULARIDAD NO PO -- SEE. La titularidad permanece en el delegante; el ejerci -- cio, en cambio, se traspassa al delegado" (Tratado de Dere -- cho Administrativo.- Instituto de Estudios Políticos. Ma -- drid 1973 ).

José María Bequera Oliver, expresa: " LA DELEGA -- CION CONSISTE EN LA TRANSMISION POR UN ORGANO A OTRO INFE -- RIOR DEL EJERCICIO DE UNA ATRIBUCION PROPIA. También debe -- estar permitida por la ley, y LA DECIDE EL TITULAR DE LA -- ATRIBUCION DELEGABLE que algunas veces necesita para dele -- gar la autorización de su superior", agregando que "la de -- legación tampoco modifica la distribución de las atribucio -- nes entre los órganos administrativos, pues solo cambia el -- ejercicio de éstas de un órgano a otro.... pudiendo ser re -- vocable en cualquier momento por el órgano que la haya con -- ferido " ( Derecho Administrativo. Vol. I, Pág. 205 ).

Rafael de Pina, dice: " DELEGACION. Acto por medio -- del que una función concreta o funciones expresamente de -- terminadas, correspondientes a funcionario determinado, --

son encomendadas circunstancialmente a otro, que las ejerce en idénticas condiciones y con igual competencia con que las pudiera realizar el habitualmente llamado a desempeñarlas, en virtud de la existencia de disposición legal que la autoriza". ( Diccionario de Derecho. Pág. 136 ).

(Ob. Cit.)

Este mismo autor, al referirse al concepto de desconcentración, expresa: "DESCONCENTRACION. Es el tras-paso de determinados servicios de la administración central a órganos o funcionarios de la misma con sede en las provincias o regiones, llevado a efecto por la vía legislativa".

De conformidad con las precedentes opiniones estamos en aptitud de precisar:

a) La desconcentración, lo es respecto a los servicios, y

b) La delegación, lo es respecto a las facultades o atribuciones.

c) La desconcentración procede de las normas o disposiciones legales, y

d) La delegación, tiene su origen en la voluntad del órgano superior delegante.

Por consecuencia, en el Departamento del Distrito Federal, a la luz de los anteriores conceptos y de acuerdo con las prácticas establecidas, podemos afirmar:

Sí hay compatibilidad -tal vez no teórica, pero sí en la práctica- entre los conceptos de delegación y desconcentración, que en la realidad administrativa del Distrito Federal operan mancomunada y simultáneamente, ya que si bien es cierto que la Ley Orgánica en vigor se refiere casi privativamente, con exclusión de cualquier otro concepto o interpretación, a facultades de desconcentración, en el sentido ortodoxo, que los tratadistas de Derecho Administrativo les conceden, en la práctica cotidiana parecen identificarse ambos conceptos, dando lugar, como ya anteriormente lo apuntábamos, a frecuentar errores y confusiones tanto por lo novedoso de este sistema de organización de la administración pública del D. F., cuanto porque " las propias doctrinas y legislaciones extranjeras, en las cuales nos venimos inspirando, no se muestran muy precisas en su configuración y en su desarrollo".

Otro aspecto que pudiéramos considerar como complementario de los precedentemente expuestos, es el que se refiere a la siguiente cuestión:

¿ Tienen los Delegados del Departamento del Distrito Federal facultades de decisión ?.

Al tenor de lo que establecen las doctrinas de Derecho Administrativo respecto, entre otras características, a aquellas que identifican la desconcentración, cuales es la de que aún cuando se haya operado ésta, no se rompe sino por el superior (delegante) y el inferior (delegado), la Ley Orgánica vigente en el D. F., en su Artículo 37 y demás relativos, establece cuáles son aquellas facultades que en sus respectivas jurisdicciones pueden ejercitar los Delegados, con base en las disposiciones legales aplicables, PREVIO ACUERDO DEL JEFE DEL DEPARTAMENTO (subrayado nuestro); que en otras disposiciones continúa siendo manifestado, por ejemplo el Artículo 3o. de la Ley Orgánica en el cual se establece que " Los Delegados, tendrán en sus respectivas circunscripciones, las atribuciones que les señala esta Ley, los reglamentos, otras disposiciones legales o el JEFE DEL DEPARTAMENTO, DE QUIEN DEPENDERAN DIRECTAMENTE ( subrayado nuestro ).

El mismo ordenamiento antes citado, expresa en su Artículo 12: " Cada Delegación del Distrito Federal estará a cargo de un Delegado y un subdelegado, que serán nombrados y removidos por el JEFE DEL DEPARTAMENTO, previo acuerdo del Presidente de la República y DOTADOS DE ATRIBUCIONES DESCONCENTRADAS, en los términos previstos por este ley, los reglamentos respectivos y los ACUERDOS DEL PROPIO JEFE DEL DEPARTAMENTO DEL DISTRITO FEDERAL".

De lo expuesto, se infiere:

1.- Los delegados del Departamento del Distrito Federal en sus 16 circunscripciones político-administrativas, por virtud de la facultad que la Ley Orgánica le confiere al Titular del Departamento del D. F., DEPENDEN DIRECTAMENTE DE ESTE.

2.- La propia Ley, repetitivamente, en varias de sus disposiciones, establece sin lugar a dudas el nexo de sujeción de los Delegados del Departamento respecto al Jefe de esta dependencia federal.

3.- Las facultades de los Delegados para decidir - respecto a asuntos de su competencia, son limitadas, pues - la Ley así lo establece literal y enumerativamente, en sus - diversas disposiciones.

Estas facultades decisorias que se confieren a -- los Delegados del Departamento del D. F., quedan con --gnaa-- das en las Fracciones del Artículo 37 de la Ley, cuyo ejer-- cicio ha quedado establecido en las Normas Básicas anterior-- mente comentadas; en la inteligencia de que " Los Delegados resolverán, bajo su más estricta responsabilidad, los asuntos de su competencia, en el concepto de que las resolucio-- nes que emitan serán definitivas en el orden administrati-- vo, y sólo podrán revocarse, nulificarse o modificarse en -- los términos y condiciones que señalen las leyes y reglamen-- tos. Además se establece a este respecto que las resolucio-- nes definitivas serán ejecutivas, por lo que la suspensión-- que se conceda deberá sujetarse a las normas legales y re-- glamentarias respectivas, siempre y cuando se interponga en -- contra de esas resoluciones algún recurso legal por parte -- interesada" ( Roberto Ríos Elizondo.- " Desconcentración -- Administrativa. El Caso de la Ciudad de México".- 1974).

Del análisis de las disposiciones de la Ley Or-- gánica del Departamento del D. F., las facultades de los -- Delegados pueden clasificarse en dos grupos:

- a) Facultades que les son privativas, y
- b) Facultades que ejercen concurrentemente con -- las autoridades superiores del Departamento.

Insistiendo en el tema, diremos que, desde un pun-- to de vista estrictamente teórico, la desconcentración y la delegación aparecen como antagónicos, si para ello nos remi-- timos a los conceptos doctrinales que hemos transcrito de -- diferentes tratadistas de Derecho Administrativo; sin embar-- go, a la luz de las disposiciones del derecho positivo me-- xicano, particularmente hablando, a la luz de la Ley Orgáni-- ca que norma las actividades del Departamento del Distrito-- Federal, ambos conceptos, en vez de excluirse, se complemen-- tan, pues en la práctica se observa que lo mismo opera la -- desconcentración en los servicios que la delegación respec-- to a las facultades, y que aquélla tiene su base en el cita-- do Ordenamiento mientras que esta última tiene su origen en la voluntad de las autoridades superiores del Departamento, específicamente en el Titular de la dependencia.

De esta ambivalencia dan fe las diversas y múltiples disposiciones contenidas en la Ley Orgánica vigente en esta Entidad, mismas que ya hemos mencionado enumerativamente en páginas anteriores, por lo cual las omitimos en este párrafo.

Relacionado con este mismo tema, nos hemos planteado la siguiente pregunta:

¿ Los actos de los Delegados del Departamento -- del Distrito Federal, son impugnables ante el Tribunal de la Contencioso Administración de esta Entidad?.

Iniciaremos nuestra exposición refiriéndonos, aunque sea brevemente, al origen y funcionamiento de este Tribunal de reciente creación.

El fundamento legal de su creación lo encontramos en la disposición constitucional que dice, en su parte relativa: " Artículo 104.- Corresponde a los Tribunales de la Federación, conocer: . . . Las leyes federales podrán instituir tribunales de lo contencioso administrativo dotados de plena autonomía para dictar sus fallos, que tengan a su cargo dirimir las controversias que se susciten entre la Administración Pública Federal o del Distrito Federal, y los particulares, estableciendo las normas para su organización, su funcionamiento, el procedimiento y los recursos contra sus resoluciones".

Por su parte, la Ley Orgánica del Departamento -- del Distrito Federal, en su Artículo 60. expresa lo siguiente: " La función jurisdiccional en el orden administrativo -- estará a cargo de un Tribunal de los Contencioso Administrativo, dotado de plena autonomía, establecido con fundamento en lo dispuesto por la Fracción I del Artículo 104 -- de la Constitución".

La exposición de motivos de la iniciativa formulada por el Ejecutivo de la Unión para la creación del mencionado Tribunal, enviada al Senado de la República, como Cámara de origen, para su conocimiento y discusión, en diciembre de 1970, expresaba las características que debería tener el referido Tribunal, las cuales desglosamos en la siguiente forma:

a) El tribunal estaría dotado de plena autonomía para resolver con imparcialidad los juicios que los particulares provieran contra los actos y resoluciones de las --

autoridades administrativas del Departamento del Distrito Federal.

b) La justicia que impartiera deberá ser expedita, pronta y pública;

c) Además carecería de formalidades, y para que el propósito no fuera desvirtuado, el Tribunal, en bien del quejoso, supliría la deficiencia de la demanda;

Esta característica de la Ley -muy distinta de lo que, por ejemplo, en materia civil se establece por las leyes que la regulan-, tiende fundamentalmente a proteger a la clase económicamente desvalida, en donde es más frecuente la imposibilidad o la dificultad para pedir justicia.

A mayor abundamiento, la exposición de motivos - en cita, decía: " El sistema de justicia administrativa - que se establece, permite al pueblo un acceso directo, sin formalismos, a un sistema en donde, en forma práctica y al margen de procedimientos largos, complicados e inoperantes se encuentran los mejores medios para lograr los fines de la justicia".

Examinando el articulado de la Ley del Tribunal de los Contencioso Administrativo del D. F., las partes en todo juicio planteado ante él, son: a) los particulares --presuntamente agraviados ( demandantes o actores ); b) la autoridad demandada ( el Jefe del Departamento, los Directores Generales y los Delegados ), y c) El tercero perjudicado.

La iniciativa original fue reformada y adicionada el 4 de enero de 1973, en virtud de la cual la autoridad demandada ya no sólo lo sería el Director General a cuya área de atribuciones correspondiera la materia de la resolución o acto impugnado, quien contestaría la demanda y --representaría al Jefe del Departamento, salvo que éste delegara en otro funcionario su representación".

Las reformas y adiciones invocadas, confirieron a los Delegados del Departamento atribuciones para ser parte en los juicios administrativos seguidos ante el Tribunal de lo Contencioso, expresándose en la Exposición de Motivos antes aludida que " al otorgarse a los Delegados... atribuciones que anteriormente estaban concentrados en los Directores Generales, resulta necesario señalar a dichos -

Delegados las mismas obligaciones que, como partes en el procedimiento, tienen los mencionados Directores Generales, solo que dentro de sus nuevas áreas de competencia". Como consecuencia de dichas reformas y adiciones, el artículo 31 de la Ley, quedó en la siguiente forma:

Artículo 31 ..... I.- .....  
 II.- ..... III.- El Delegado del Departamento del Distrito Federal, a cuya esfera de competencia corresponda la resolución o acto administrativo impugnado o su ejecución, en cuyo caso, al contestar la demanda por sí, lo hará también en representación del Jefe del Departamento; IV.- El Director General a cuya área de atribuciones corresponda la materia de la resolución o acto -- impugnado, quien contestará la demanda y representará al Jefe del Departamento, salvo cuando se trate de asuntos de la competencia de los Delegados del Departamento del Distrito Federal..."

De lo anteriormente expuesto, concluimos que los actos de los Delegados sí son impugnables ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal.

C O N C L U S I O N E S

## I

La centralización administrativa, en nuestra opinión, es un principio de organización por el cual es posible y factible la coordinación y subordinación de los órganos a un poder central supremo o superior en jerarquía, cuyas características son: El poder central es la única persona titular de derechos; sus facultades decisorias y de mando se concentran en los órganos estatales superiores, específicamente en el Poder Ejecutivo, por lo cual los demás órganos de la administración sólo se hallan investidos de --- atribuciones auxiliares y/o consultivas, careciendo por --- ello, consecuentemente, de personalidad jurídica y capacidad legal para actuar por sí mismos.

## II

La descentralización es una forma de organización por la cual el Estado, en función de la realización de determinados fines de interés general que se propone, desmembra de las funciones que le son consubstanciales algunas de las de naturaleza administrativa para confiarlas a órganos que guardan con la administración central una relación que no es la de jerarquía. Para ello, le asegura su autonomía orgánica y su autonomía financiera, proporcionándole así -- los elementos indispensables para su desarrollo, y los controles adecuados para la realización de sus fines específicos.

## III

La desconcentración constituye un principio de organización administrativa con características singulares y propias.

Consiste en el régimen por el cual el poder supremo transfiere competencias a órganos inferiores, quedando éstos investidos de atribuciones limitadas, particularmente por lo que se refiere a facultades decisorias y, por ende, sometidos a los poderes jerárquicos superiores con -- los que se mantiene el nexo de jerarquía administrativa.

Por consecuencia, persiste el control del Órgano

superior sobre el inferior, lo cual lleva a afirmar doctrinalmente que la desconcentración es un proceso de descentralización legal y de intensidad variable, significando -- ésto que si el poder central se desprende de un mayor número de facultades y el sistema de control es mínimo, estaremos en presencia de un régimen de descentralización, y si por lo contrario, el otorgamiento de poderes es ínfimo, -- subsistiendo el vínculo jurídico, el régimen será de desconcentración de funciones.

Sus características podemos sintetizarlas en -- los siguientes puntos: 1) El organismo desconcentrado tiene plena personalidad jurídica; 2) Tiene un patrimonio propio (autonomía económica); 3) Un ordenamiento jurídico regula su funcionamiento; 4) Sus relaciones con el poder central son directas; 5) El organismo desconcentrado dispone de un sistema de organización adecuado para el cumplimiento de sus fines, y 6) El referido organismo desconcentrado tiene autonomía técnica, siendo ésta la verdadera justificación de la desconcentración.

#### IV

Otro concepto, frecuentemente usado e invocado -- por los tratadistas de Derecho Administrativo, es aquel -- que se refiere a lo que debe entenderse doctrinalmente por delegación de funciones.

Sobre el particular diremos que la delegación -- consiste en un procedimiento por el cual un órgano confiere a otro facultades de las que carece, realizando el órgano delegado funciones que no posee en propiedad, pues éstas le son encomendadas circunstancialmente.

Sus características, són: 1) Hay delegación respecto a facultades o atribuciones, y 2) La delegación tiene su origen en la voluntad del órgano superior delegante y no en las normas o disposiciones legales, como en el caso de la desconcentración, pues ésta, además, lo es respecto a los servicios.

## V

En México, como en los Estados modernos, se llevan a cabo reformas administrativas de gran trascendencia, dentro de las cuales vamos específicamente a referirnos a la que se consigna en la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal, en cotejo con los conceptos precedentemente consignados.

Antes de 1970, mejor dicho hasta ese año, de conformidad con la legislación vigente en aquel entonces - en el Distrito Federal, el Departamento de ese nombre, fue una institución político-administrativa de evidentes perfiles de centralización, diseñada, al través de sus diversas Leyes Orgánicas, para tomar conocimiento de las cuestiones de su incumbencia y dictar sus resoluciones en forma piramidal de la cúspide a la base, correspondiendo hacerlo a las autoridades superiores de la misma (Jefe del Departamento, Secretario General, Oficial Mayor, Contralor y Directores Generales), de acuerdo con disposiciones expresas de los Ordenamientos vigentes.

Aunque invocándose frecuentemente en el texto de sus Leyes Orgánicas un sedicente empeño democrático, en aras de lograr una mejor prestación de los servicios públicos, éstos, en la realidad administrativa del Departamento, estuvieron centralizados en sus autoridades superiores, por considerarse que la organización municipal establecida y vigente por la Ley de Organización Política y Municipal del Distrito Federal, no respondía ya a las demandas de una ciudad con complejos problemas derivados de su crecimiento demográfico y de su expansión territorial, por lo cual se imponía centralizar en una sola autoridad, unitaria en el mando y en sus decisiones, las que, hasta esa fecha, se encontraban atomizadas y dispersas en el régimen municipal prevaleciente, circunstancias que determinaban que el despacho de los asuntos y la atención de los servicios públicos fueran lentos, ineficaces y lesivos para la ciudadanía de esta capital.

Además, se aducía que con ello se evitarían el caos y la anarquía que eran signos distintivos de su crecimiento poblacional y territorial, amén de otros circunstanciales problemas derivados de su condición de Ciudad-Capital de la República, en la cual vivían, en aquel entonces, cerca de 7 millones de habitantes a los que había que atender con eficientes servicios de agua potable, drenaje, ---

transportación, alumbrado público y doméstico, así como -- otros vitales aspectos como el de provisión de alimentos, vivienda, asistencia pública, etc., todos los cuales po--- drían mejor atenderse si se centralizaba la función políti- co-administrativa en sustitución ésta del régimen municipa- pal estatuido por leyes precedentes.

## VI

La Ley Orgánica de 1970, con sus adiciones y re- formas de 1972, es la que actualmente se halla vigente en el Distrito Federal. Al tenor de sus disposiciones, esta- blece el régimen de desconcentración administrativa del De- partamento como una innovación legislativa, confiriéndole a los órganos desconcentrados (Delegaciones y sus titula- res) atribuciones decisorias, aunque limitadas o sujetas - al previo acuerdo del Jefe del Departamento, o a las dispo- siciones que dicte sobre el particular dicho funcionario, - con lo cual el legislador deliberada y reiterativamente -- constriñe las funciones de aquéllos a la decisión superior de este último.

Cotejados los términos o disposiciones de la ac- tual Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal, - con las características que hemos señalado al régimen de - desconcentración administrativa en el punto tercero de es- ta Conclusiones, consignamos lo siguiente:

1o.- El Ordenamiento mencionado, sí establece, - aunque sea virtualmente, el régimen de desconcentración ad- ministrativa, al transferir a las Delegaciones "atribucio- nes desconcentradas, en los términos previstos por esta Ley (la Orgánica), los Reglamentos respectivos y los acuerdos- del propio Jefe del Departamento del Distrito Federal" (Ar- tículo 12 de la Ley Orgánica).

2o.- Las Delegaciones carecen de personalidad - jurídica plena, correspondiendo ésta al Jefe del Departam- ento (Artículo 29 de la Ley), quien podrá delegarlas en - quien lo estime conveniente, quedando a cargo de los titu- lares de las Delegaciones sólo las que se establecen en la 15a. Norma Básica que dice: "Los Delegados tendrán la re- presentación de la Delegación y del Jefe del Departamento- del Distrito Federal en todos los actos que fuera necesaa- rio ejecutar para preservar y defender los intereses del - propio Departamento". La personalidad de los Delegados es, por consecuencia, limitada.

3o.- Las Delegaciones carecen de autonomía económica, ya que los bienes que poseen son propiedad del Departamento del Distrito Federal (Artículo 81 de la Ley en relación con los Artículos 85, 86, 87, 89 y 92 y 18a. de las Normas Básicas).

4o.- La Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal, es el Ordenamiento que regula el funcionamiento de los órganos desconcentrados (Delegaciones) en esta Entidad (Artículos 1o. in fine; 3o., 10, 12, 14, y demás relativos de la aludida Ley).

5o.- Las relaciones de los órganos desconcentrados (Delegaciones), y sus titulares, de acuerdo con lo establecido por la Ley Orgánica y las Normas Básicas, las mantienen en forma directa con el poder central (Jefatura del Departamento) (Base 20a.).

6o.- Las Delegaciones, como órganos desconcentrados, sí disponen de un sistema adecuado para su funcionamiento. Esto, de conformidad con lo que disponen la Ley Orgánica en sus Artículos 33 y 36 Fracción LXXIII, y las Bases 19a. y 27a.

7o.- Respecto a la autonomía técnica, es decir, aquella posibilidad de que los organismos desconcentrados (Delegaciones) desarrollen sus actividades sin previa consulta con las autoridades centrales del propio Departamento, afirmamos, con base en diversas disposiciones de la Ley Orgánica (Artículos 1o., 2o., 12, 36 Fracción LXXIII, 37 Fracciones XV, XXIII, XXIV y XXXIV; 62, 63 in fine, 64 y demás relativos del Capítulo VI de la Ley, y 3o. transitorio de la misma, así como las Bases 1a., 2a. y demás relativas de éstas).

## VII

Del cotejo detallado que hicimos en el punto anterior de estas Conclusiones, se llega al conocimiento de que la llamada desconcentración administrativa localmente referida al Distrito Federal, aún adolece de imprecisiones y lagunas, propias de toda institución que se inicia, aunque la reforma administrativa consignada en la vigente Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal, ya constituye en sí misma un avance en nuestras prácticas adminis-

trativas que, estamos seguros, servirá de estimulante ejemplo a otras Entidades locales y federales en el establecimiento y aplicación de nuevas formas o sistemas de desconcentración, encontrándose ésta, por lo que a nuestro país se refiere en escala nacional, en etapas iniciales, experimentales y de diseño (desconcentración del Departamento del D. F., desconcentración de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, desconcentración de la Secretaría de Industria y Comercio, desconcentración de la Secretaría de Educación Pública), cuyos resultados no podemos cuantificar y evaluar, por ser recientes y carecerse de material informativo.

### VIII

Con el objeto de que tanto las autoridades superiores del Departamento del Distrito Federal, como sus organismos desconcentrados (las Delegaciones), dispongan de instrumentos legales que les permitan atender, en el área de sus respectivas competencias, las funciones de orden administrativo que la ley les confiere, se hace urgentemente inaplazable, inclusive en acatamiento a disposiciones expresas de la Ley Orgánica actual, que procedan a substituir, abrogándolos por ser obsoletos e inoperantes, los Reglamentos vigentes, mismos que en la práctica cotidiana son de dudosa e incierta aplicación.

Para que los nuevos Reglamentos estén acordes con el desarrollo de nuestra Ciudad-Capital, se sugiere -- que dichos Ordenamientos sean elaborados con base en las experiencias adquiridas y en las condiciones de la vida moderna, para lo cual deberá darse intervención en su redacción a los especialistas en la materia, así como también -- a los sectores interesados de la ciudadanía, a las Juntas de Vecinos de cada Delegación y al Consejo Consultivo que, en el espíritu y letra de la Ley, son órganos de colaboración ciudadana auxiliares del Jefe del Departamento con facultades de información, colaboración y proposición.

Si se desea que las Juntas de Vecinos y el Consejo Consultivo, en las áreas de las atribuciones que la Ley les concede, constituyan un positivo y eficaz instrumento de consulta democrática, y no sean simples organismos apendiculares de las Delegaciones y de las autoridades superiores del Departamento, deberán aquéllos imbuirse de-

responsabilidad ciudadana, y éstas estimular su eficiente y cabal funcionamiento, propiciando su real -no supuesta-- colaboración, a efecto de que las sugerencias que de dichos organismos dimanen representen valiosas aportaciones al quehacer público.

## IX

Asimismo, es aconsejable que dentro del sistema de desconcentración administrativa que la Ley Orgánica establece, y con el propósito de que sus disposiciones y finalidades sean óptimas, opere una cabal coordinación de -- parte de las autoridades superiores y Direcciones Generales en relación con las Delegaciones Político-Administrativas, a efecto de evitar, como en múltiples aspectos acontece, duplicidad de funciones o enfrentamientos solapados -- que, en última instancia, repercuten perjudicando, cuando menos con actitudes dilatorias, a los habitantes de esta ciudad en el despacho de los asuntos que a ellos les interesan y cuya resolución se difiere y entorpece.

## X

El incipiente proceso de desconcentración lleva do a cabo por las autoridades del Departamento del Distrito Federal, como aspecto local de la reforma administrativa que debe implantarse a escala nacional, exige que tal sistema sea llevado, sin actitudes titubeantes, hasta sus últimas consecuencias, a efecto de que los órganos desconcentrados cumplan cabalmente con sus funciones; sin embargo, advertimos que nuestro pronunciamiento a este respecto, en forma alguna, debe asociarse con la tendencia política que propugna por la vuelta al régimen municipal, pues consideramos que éste -por ahora-, no es administrativamente el adecuado para regir los destinos de esta gran urbe, --- siempre en expansión.

Por ello, afirmamos que, sin negar nuestra personal identificación con el sistema municipal que acoge -- nuestra Constitución Política, la desconcentración podemos considerarla como un antecedente obligado, en tratándose de esta Entidad (el Distrito Federal), para implantar el municipio libre política, administrativa y económicamente,

cuando las condiciones de desarrollo y evolución de nuestras instituciones así lo aconsejen, sin festinaciones ni apresuramientos.

## XI

Si observamos las prácticas seguidas en el despacho administrativo de las cuestiones que legalmente incumben al Departamento del Distrito Federal y a sus Delegaciones, así como las disposiciones de su vigente Ley Orgánica, podemos afirmar que ambos procesos (desconcentración y delegación), han sido incorporados a sus instituciones jurídicas, ello de conformidad con el texto del Ordenamiento cuyas normas lo rigen (Artículos relativos de la Ley antes mencionada).

Esta híbrida experiencia -misma que doctrinalmente no es aceptable, por contraponerse sus términos-, en la inicial etapa de implantación del nuevo sistema dentro del Departamento del Distrito Federal, sí ha dado fructíferos aunque limitados resultados, ya que ha permitido mancomunarlos en el propósito de dar mejor atención a los servicios públicos y agilizar la tramitación de los asuntos cuyo despacho corresponde a las autoridades centrales y/o a las desconcentradas. Empero, la finalidad última debe ser la que ya hemos apuntado: Llevar hasta sus extremas consecuencias la implementación del sistema de desconcentración administrativa que las autoridades superiores del Departamento, en vía de ensayo, han implantado en sus prácticas gubernamentales.

BIBLIOGRAFIA

- ALTAMIRA, PEDRO GUILLERMO.- "Curso de Derecho Administrativo". Buenos Aires, 1971.
- AMPARO CIVIL DIRECTO.- Interpuesto por Rosa García González Vda. de Mestas y coagraviados.- Pág. 445, Tomo CXIV, Suprema Corte de Justicia de la Nación. 27 de noviembre de 1952.
- BIELSA, RAFAEL.- "Derecho Administrativo". Tomo I. Buenos Aires, 1955.
- BARREIROS MANCILLA, ELBA.- "Los Organismos Desconcentrados en la Legislación Mexicana". Tesis, 1963.
- CONCLUSIONES DEL SEMINARIO SOBRE EL DISTRITO FEDERAL Y SUS PROBLEMAS.- Evento organizado por el Instituto Mexicano -- del Desarrollo en colaboración con la Comisión de Estudios del Territorio Nacional (CETENAL) para los que confronta el Distrito Federal.
- DAVALOS MORALES, JOSE.- "Apuntes del Derecho del Trabajo". 1970.
- DE PINA, RAFAEL.- "Diccionario de Derecho".- México, 1973.
- DIARIO DE LOS DEBATES DEL CONSTITUYENTE DE 1917.- Tomo I.- Págs. 345; 45a. Sesión Ordinaria; lo. de enero de 1917.
- DUBLAN Y LOZANO.- Tomo I.
- EJECUTORIA 5681/50.- Dictada por la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

EXPOSICION DE MOTIVOS DE LA INICIATIVA DE LEY ORGANICA DEL DEPARTAMENTO DEL DISTRITO FEDERAL DE 27 DE DICIEMBRE DE -- 1970.

FRAGA, GABINO.- "Derecho Administrativo".- VI Edición.

FOIGNET, RENE.- "Manuel Elementaire de Droit Administrati-  
ve".

GARCIA OVIEDO, CARLOS.- "Derecho Administrativo". Madrid,-  
1959.

GARRIDO FALLA, FERNANDO.- "Tratado de Derecho Administrati-  
vo".- Instituto de Estudios Polí-  
ticos. Madrid, 1973.

GASCON Y MARIN, JOSE.- "Tratado de Derecho Administrativo".  
Tomo I. Madrid, 1952.

HAURIOU, ANDRE.- "Derecho Constitucional e Instituciones -  
Políticas". Colección DEMOS.- Ediciones -  
Ariel. Barcelona, 1971.

LAUBADERE, ANDRE.- "Traité Elementaire de Droit Administra-  
tive".- París, 1963.

LEON PORTILLA, MIGUEL.- "Microhistoria de la Ciudad de Mé-  
xico".- Colección Popular Ciudad -  
de México, 1975.

LOMELI CEREZO, AURELIO.- "Breve Estudio del Departamento -  
del Distrito Federal". Tesis, ---  
1952.

LOPEZ PORTILLO, JOSE LIC.- Comparecencia ante la Cámara de  
Diputados del H. Congreso de la  
Unión, el 13 de diciembre de --  
1974, con el carácter de Secre-  
tario de Hacienda y Crédito Pú-  
blico del Gobierno Federal.

- MARROQUI, JOSE MARIA.- "La Ciudad de México".
- MORAN CORTES, CARLOS G.- "Exposiciones de Derecho Administrativo". 1973.
- OROZCO Y BERRA, MANUEL.- "Historia de la Ciudad de México-- desde su Fundación hasta 1854". - Colección SEP/Setentas.
- REVISTA "EL FORO".- Órgano de la Barra Mexicana de Abogados. Núms. del 8 al 10. 1955.- Estudio del Lic. Francisco Javier Gaxiola Jr., intitulado "El Distrito Federal".
- RIOS ELIZONDO, ROBERTO.- "Desconcentración Administrativa. El Caso de la Ciudad de México".- 1974.
- RIVERO, JEAN.- "Droit Administratif".- París, 1970.
- SARRIA, EUSTORGIO.- "Derecho Administrativo".- Bogotá, --- 1957.
- SAYAGUES LAZO, ENRIQUE.- "Tratado de Derecho Administrativo". Tomo I. Montevideo, 1953.
- SENTIES GOMEZ, OCTAVIO LIC.- Comparecencia ante la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, el 18 de diciembre de 1972, en su carácter de Jefe del Departamento del D.F.
- SERRA ROJAS, ANDRES DR.- "Derecho Administrativo". VI Edición. 1975.

SERRA ROJAS BELTRI, ANDRES.- "El Desarrollo de las Formas - Administrativas. Proyecciones- Actuales de la Desconcentra- ción Administrativa".- Tesis.- 1975.

SAYEG HELU, JORGE.- "La Creación del Distrito Federal.- Co- lección Popular Ciudad de México.

TENA RAMIREZ, FELIPE.- "Derecho Constitucional Mexicano".

TESIS JURISPRUDENCIAL NÚm. 39.- Amparo en revisión 6771/961, Petróleos Mexicanos. 28 de noviembre de 1972.

TESIS JURISPRUDENCIAL NÚm. 39.- Departamento Central. Sema- nario Judicial de la Federación.

VALLINA VELARDE, JUAN LUIS DE LA.- "La Desconcentración Ad- ministrativa".- Revista- de Administración Públi- ca Española. NÚm. 35, Ma- yo-agosto de 1961.

VILLEGAS BASAVILBASO, BENJAMIN.- "Derecho Administrativo" - Tomo I. Buenos Aires, 1949.

LEGISLACION

- 1.- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- 2.- Ley de Organización Política y Municipal del Distrito Federal.  
D.O.F. del 27 de marzo de 1903.
- 3.- Ley Orgánica del Distrito y de los Territorios Federales.  
D.O.F. del 31 de Diciembre de 1928.
- 4.- Ley Orgánica del Depto. del Distrito Federal.  
D.O.F. del 31 de Diciembre de 1941.
- 5.- Ley de Planificación del Distrito Federal.  
D.O.F. del 31 de diciembre de 1953.
- 6.- Ley Orgánica del Depto. del Distrito Federal.  
D.O.F. del 29 de Diciembre de 1970.  
Reformas.
- 7.- Ley Federal para prevenir y controlar la Contaminación Ambiental.  
D.O.F. del 23 de Marzo de 1971.
- 8.- Ley de Ingresos del Depto. del Distrito Federal para el Ejercicio Fiscal de 1975.  
D.O.F. del 24 de Diciembre de 1974.
- 9.- Presupuesto de Egresos del Depto. del Distrito Federal para el Ejercicio Fiscal de 1975.  
D.O.F. del 30 de Diciembre de 1974.
- 10.- Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal.  
D.O.F. del 17 de Marzo de 1971.
- 11.- Ley del Desarrollo Urbano del Distrito Federal.  
D.O.F. del 7 de enero de 1976.