

41
29



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

FACULTAD DE DERECHO

EL DEPARTAMENTO DEL DISTRITO FEDERAL
LA EXPECTATIVA DE MODIFICAR SU ESTRUCTURA
JURIDICO - POLITICA

FACULTAD DE DERECHO
SECRETARIA AUXILIAR DE
EXAMENES PROFESIONALES

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE
LICENCIADO EN DERECHO
P R E S E N T A I

ROSENDO ANTONIO AMARO AGUILERA

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Director:

Dr. Carlos Francisco Quintana Roldan



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 está protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

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

**A MIS PADRES QUE CON CARIÑO Y ESFUERZO HAN FORJADO MI VIDA Y
EDUCACION, POR QUE GRACIAS A SUS CONSEJOS Y APOYO HE LOGRADO
SER LO QUE HASTA AHORA SOY.**

**A MIS HERMANAS: MIRIAM, LILIANA, CLAUDIA VERÓNICA, MARIA
ISABEL Y EN ESPECIAL A ADRIANA.**

**AGRADEZCO A LA FACULTAD DE DERECHO Y A MIS MAESTROS QUE ME
TRANSMITIERON SUS ENSEÑANZAS Y EXPERIENCIAS, AL SEMINARIO DE
DERECHO CONSTITUCIONAL Y ESPECIALMENTE AL DR. CARLOS
FRANCISCO QUINTANA ROLDAN POR SU ORIENTACION OPORTUNA Y
SIEMPRE ATINADA EN LA ELABORACION DE ESTE TRABAJO DE
INVESTIGACION.**

**EL DEPARTAMENTO DEL DISTRITO FEDERAL
LA EXPECTATIVA DE MODIFICAR SU ESTRUCTURA
JURIDICO-POLITICA**

I N D I C E

INTRODUCCION..... 1

CAPITULO PRIMERO

ANTECEDENTES HISTORICOS

1.1. Antecedentes y creación del Departamento del Distrito Federal... 5

1.1.1. Epoca Precolonial 5

1.1.2. Epoca Colonial..... 9

1.1.3. Epoca Independiente 14

1.1.4. Régimenes Revolucionarios 24

1.1.5. Creación del Departamento del Distrito Federal..... 26

**1.2. La vida Municipal del Distrito Federal antes de las Reformas
de 1928 29**

1.3. Naturaleza Jurídica 40

1.3.1. Personalidad Jurídica del Distrito Federal..... 49

1.3.2. Naturaleza Jurídica del Gobierno del Distrito Federal 54

CAPITULO SEGUNDO

EL D.D.F. SU REGIMEN Y SUSTENTO JURIDICO

2.1. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos	58
2.2. Ley Orgánica del Distrito Federal (Marco Jurídico)	67
2.3. Estructura y Funciones de Gobierno en el Distrito Federal.....	72
2.3.1. Poder Ejecutivo.....	76
2.3.2. Poder Legislativo.....	77
2.3.3. Poder Judicial	79

CAPITULO TERCERO

ANALISIS POLITICO Y SOCIOECONOMICO

3.1. Designación del Jefe del Departamento del Distrito Federal y su función (Crítica Personal)	83
3.2. Designación de los Delegados y su función (Crítica Personal) ...	100
3.3. La Asamblea de Representantes y su función (Crítica Personal) 104	
3.4. Conformación de las 16 Delegaciones del Distrito Federal.....	128
3.5. Recursos económicos y hacendarios del Departamento del Distrito Federal	139

CAPITULO CUARTO

ANALISIS COMPARATIVO E IMPACTO SOCIAL

4.1. Estudio comparativo del Régimen Municipal Mexicano con el Régimen de Gobierno del Distrito Federal en las Delegaciones..	153
4.2. Estructura política (Organos de colaboración vecinal).....	174

4.2.1. De la participación política de los Ciudadanos.....	181
4.3 Impacto social en la población del Distrito Federal.....	186

CAPITULO QUINTO

CONVENIENCIA DE UN REGIMEN MUNICIPAL Y/O DEMOCRATIZACION DEL DISTRITO FEDERAL

5.1. Régimen Municipal de hecho.....	203
5.2. Elección democrática del Jefe del Departamento del Distrito Federal y los Delegados	207
5.3. Conformación de un nuevo Consejo Consultivo.....	212
5.4. Conformación de una nueva estructura del D.F.	222
5.4.1. Perspectivas de Reformas Constitucionales	240
5.4.2. Últimas Reformas Constitucionales en torno a la estructura del Distrito Federal	244

CONCLUSIONES.....	273
--------------------------	------------

BIBLIOGRAFIA.....	279
--------------------------	------------

INTRODUCCION

Hablar de la historia del Distrito Federal es hablar de diferentes y variadas formas de organización que fueron sucediendo conforme al momento histórico de cada época, así se puede hablar de gobierno local, centralista, autoritaria, municipal y el actual, conformado por los poderes que en la actualidad lo rigen.

El Distrito Federal alberga el conglomerado poblacional mas grande del País y uno, si no es que el mayor de todo el mundo, además de ser el núcleo histórico, cultural, económico y político de toda la República, por lo tanto la subsistencia de la actual estructura del propio Distrito cuyo elemento humano asciende a varios millones de habitantes, implica un permanente signo incongruente con el sistema federal que al menos formal y teóricamente se ha implantado en nuestra Constitución.

El concepto de federalismo proviene del latín "foedus", unión, alianza, pacto, acuerdo. En el terreno político se refiere a la unión de diferentes conjuntos políticos que no obstante su asociación, conserva su carácter individual. La Ciudad de México es una metrópoli donde la participación política se ha incrementado de manera muy importante, donde existe una serie de partidos políticos, organizaciones sociales y formas de

participación democrática que se han incrementado cotidianamente.

El momento y la situación histórica de lo que fue el Distrito Federal hace mas de 64 años es diferente al actual, los elementos son los mismos pero lo que ha cambiado es la forma de organización y entendimiento de las Instituciones y sociedad que conformamos lo que es el actual D. F.

La organización ciudadana ha ido construyendo una nueva y mejor conciencia política con capacidad de presentación y desarrollo de propuestas específicas y de aprovechamiento de espacios de gestión y expresión política, que permitan el logro de sus demandas y una mejor prestación de servicios de todo tipo para poder avanzar en el cambio en forma correcta. Hablar de la transformación del D. F. no es fácil ya que no se limita a un solo aspecto de nuestra realidad, se debe dar un enfoque global; la situación actual de la Ciudad, sus márgenes de acción y sus perspectivas, las formas que permitan consolidar avances y perfilar los desarrollos institucionales futuros que fortalezcan su economía, su relación con el medio ambiente, la seguridad pública y su vida democrática, buscando reafirmar los contenidos sociales, nacionalistas y democráticos de la vida política del Distrito Federal.

La democracia es el hilo conductor fundamental de nuestro proyecto de Nación, es un proyecto Constitucional

enmarcado en un régimen de derecho, es un movimiento que expresa las aspiraciones culturales, sociales, económicas y políticas del pueblo de México. Por esto hablar de reforma es hablar de cambios; cambios que buscan crear un nuevo ambiente fortalecido de programas y acciones encaminadas a mejorar y a superar lo que ya es infuncional, los temas de la reforma ya están dados, solo es cuestión de voluntad política para iniciarlos.

Max Weber habló del principio de la idoneidad como un elemento de principal importancia en la administración pública. Entendemos que tal principio no consiste en otra cosa que en colocar, en los puesto públicos, a la gente indicada por su formación y conocimiento de los problemas que se tratan de resolver. Al respecto, por diferentes circunstancias y en especial por su situación jurídica tan peculiar, a lo largo de su historia de la Ciudad de México, refiriéndome en particular al Distrito Federal, le ha tocado tener como gobernantes a los individuos no del todo idóneos.

Toda gran ciudad es diferente debido a sus características peculiares de cada una de ellas, la nuestra las tiene y por lo tanto y en base a ellas debe analizarse la forma en que habrán de adecuarse a los cambios que en determinados momentos son inaplazables.

Se debe avanzar en un proceso amplio de desconcentración y descentralización, aunados al de

concertación, ya que las grandes y complicadas urbes no se gobiernan solas, no al menos en forma correcta, se deben regir por ordenamientos y órganos jurídicos adecuados emanados del seno mismo de la sociedad que es su población y que a fin de cuentas es quien la crea.

CAPITULO PRIMERO

ANTECEDENTES HISTORICOS.

1.1. ANTECEDENTES Y CREACION DEL DEPARTAMENTO DEL DISTRITO FEDERAL.

1.1.1. EPOCA PRECOLONIAL.

Los más remotos antecedentes históricos de la organización político - administrativa del Distrito Federal lo ubicamos en los pueblos precolombinos que habitaron el territorio comprendido actualmente dentro de los límites jurisdiccionales que este comprende. De todos estos pueblos, el Azteca a no dudarlo, es el que mas cuenta en la historia lejana de las instituciones jurídico sociales.

¹Los Aztecas fundan el 18 de julio de 1325 la gran Ciudad de Tenochtitlán por mandato del Dios Huitzilopochtli, Ciudad que estaba llamada a ser la capital, primero del vasto Imperio Mexicana-Tecpaneca, después del Virreinato de la Nueva España y actualmente de la República Mexicana.

¹ Santoyo, Román V. y Manuel M. Moreno. "Codificación de Disposiciones Administrativas Vigentes cuya aplicación corresponde al D.F." Edición 1943, México, D. F. p.1

La significación que la Ciudad de Tenochtitlán tuvo para la vida cultural del pueblo Azteca, se aprecia considerando que ésta era el summum de toda la organización de los nahuas, quiénes consideraban que el emplazamiento de urbes se escogía por medio de la divinidad, así el suelo donde se iba a erigir la Ciudad, cuyo centro ineludible, topográfico, político y cultural era el templo, verdadero domicilio religioso del Dios y la tribu. La Ciudad era la única fuerza viva: nada sobre ella, sino los Dioses; nada bajo ella, sino los extraños sometidos por la fuerza de las armas. No había duda de que el Estado Azteca estaba integrado por un territorio metropolitano que reconocía a Tenochtitlán como su Ciudad capital propia. La supremacía de la "Confederación" (Triple Alianza), la ejercía México, siendo Tenochtitlán el asiento de los Poderes Confederados.

²Desde el punto de vista político la autoridad suprema la ejercía el Hueytlatoani (Tlatoani) quien era elegido de acuerdo a sus méritos religiosos, militares y poder, electo por un consejo de cuatro nobles. Este Jefe Supremo era auxiliado por un lugarteniente llamado Cihuacoatl quien ayudaba en funciones administrativas y judiciales. Tlatocan era un consejo de la nobleza formado por guerreros y sacerdotes y se les llamaba Tecutlatlo que según era lo que ahora llamamos Senadores.

² Santoyo, Román V. y Manuel M. Moreno, op. cit., p. 15

³*En los pueblos aborígenes que habitaron el territorio nacional, principalmente el Azteca, se descubre el fenómeno que en la actualidad llamamos Municipio. Moisés Ochoa Campos afirma que el municipio prehispánico lo encontramos en los grupos familiares o clanes cuyos miembros explotaban la tierra en común y llega a afirmar que el municipio primitivo era de carácter agrario. A estas agrupaciones los nahuas la denominaron "Calpullis". En el Calpulli la alianza de familias determinó una forma de gobierno: la del Consejo. Se menciona el Clan totémico, que era otro tipo de comunidad fincada en los lazos triviales, que adquiere ya las características del municipio político, por cuanto se desarrolla francamente y con mayor proximidad dentro del área de interinfluencias de una organización estatal. El citado autor manifiesta que la Ciudad de Tenochtitlán se formó con numerosos totémicos compuestos de los llamados Calpullis o también llamados Municipios Naturales.*

Ignacio Romero Vargas afirma que, en efecto los Calpullis eran entidades socioeconómicas fundadas en la explotación común de la tierra que les pertenecía y que tenían como origen un antepasado también común del que derivaban los nexos

³ Ochoa Campos, Moises. "La Reforma Municipal" 2ª edición, Edit. Porrúa, México D.F., 1968. p. 33.

familiares o de parentesco sobre los que se asentó la unidad de dichas entidades. Formaban los Calpullis parte de un todo que era la tribu, que a su vez estaba organizada políticamente por el derecho consuetudinario, mismo que concomitante los estructuró sobre la base del respeto a su autonomía interior y a su actividad económica autártica.

El gobierno concejil de los Capullis, además, designaba a sus propios funcionarios ejecutivos, que tenían diferentes atribuciones públicas de carácter administrativo y judicial, lo que demuestra que tales entidades, cimiento de la organización política del pueblo Azteca, fueron verdaderos municipios por haber conjuntado en su implicación todos y cada uno de los elementos que caracterizan al concepto respectivo. Así mismo intervenían en la designación del Tlatoani quien era el gobernador.

Deben tomarse en consideración los antecedentes históricos y el papel asignado a la gran Tenochtitlán en la época antigua para así poder comprender la función predominante que con respecto de todo el país, desempeña actualmente la entidad política llamada Distrito Federal.

1.1.2. EPOCA COLONIAL

Apenas consumada la toma y destrucción de la Ciudad de Tenochtitlán, por los españoles, fundó Cortés el Ayuntamiento de Coyoacán, primero en lo que actualmente es la Ciudad de México, este Ayuntamiento fue trasladado a México en marzo de 1524.

El Ayuntamiento metropolitano quedó integrado por un Alcalde Mayor, dos Alcaldes Ordinarios, siete Regidores, un Escribano y un Mayordomo: una vez repoblados la Ciudad de México, el Ayuntamiento se da a la tarea de empezar a repartir las tierras. Alegando antecedente histórico la dependencia en que varios pueblos se encontraban en relación a Tenochtitlán antes de la conquista, el Ayuntamiento pide al emperador Carlos V, que fueran concedidos a México, como propios, los pueblos de Churubusco, Mexicaltzingo y Mixqui.

4 Las Cédulas Reales vinieron a establecer las bases de organización política y administrativa de la colonia, que como se sabe descansó desde sus orígenes en el Municipio, gobernado por el Cabildo o el Ayuntamiento. Los Ayuntamientos los presidían los alcaldes que eran de dos tipos: Ordinarios y Menores y Mayores cuando la Ciudad se le denominaba de categoría, en lugar de alcalde mayor

⁴ Santoyo, Román V. y Manuel M. Moreno, op. cit., p.18.

funcionaba una autoridad con atribuciones semejantes y a la persona que desempeñaba este cargo se le llamaba Corregidor, las atribuciones de éste eran fundamentalmente políticas, administrativas y policiales.

En los primeros tiempos de funcionamiento, el Ayuntamiento de la Ciudad de México se arrogaba facultades legislativas y de gobierno sobre todo el país, esto debido a las costumbres de obedecer las órdenes emanadas de la capital, de lo que había sido el Estado Azteca.

En su carácter de Capitán General, Alcalde Mayor y Justicia Mayor, Cortés dictó numerosas disposiciones administrativas tendientes a satisfacer las necesidades de las regiones conquistadas, introduciendo las encomiendas, ordenanzas y reglamentos.

Las ordenanzas de Gobierno del 3 de junio de 1720, indicaban los términos en que debían efectuarse los cabildos, la manera de tomar las votaciones, número y calidad de alcaldes. Con el fin de restringir los abusos de las primeras autoridades nombradas por los conquistadores y para hacer mas efectiva la autoridad real sobre la tierra, el rey de España acuerda la creación de un nuevo órgano superior de gobierno y justicia con asiento en la Ciudad de México-Tenochtitlán, denominada Real Audiencia, que era un tribunal de segunda instancia.

Hasta 1786 prevaleció en términos generales la organización política - administrativa descrita, conforme a la cual la Ciudad de México y las situadas en su contorno de quince lenguas conformaban así su circunscripción territorial y jurisdiccional con caracteres definidos y propios que es en el que se puede reconocer el antecedente histórico de lo que en la actualidad es el Distrito Federal.

Como sede oficial de las más altas autoridades administrativas y judiciales de la colonia, la Ciudad de México siempre fue reconocida como metrópoli del virreinato, a partir de 1786 se implantó una nueva organización de acuerdo con lo preceptuado por la ordenanza de intendentes, en virtud de la cual la Nueva España quedó dividida en Intendencias, a su vez estas en Partidos y cada Partido en Municipalidades. Los intendentes y Corregidores presidían los Ayuntamientos de sus capitales y tenían la obligación de velar porque no se cometieran abusos en la administración de justicia y que se despacharan lo mas pronto posible todo tipo de negocios en los que tenían que intervenir.

El régimen municipal indígena en lo que no contrariara a los fundamentos ideológicos del derecho español trasplantado a la Nueva España, se debía respetar. Carlos V, mediante cédula del 6 de agosto de 1555, dispuso que las costumbres, instituciones y el territorio de los pueblos indios fuera respetado por el sistema jurídico - político con que se organizaron las tierras descubiertas y descubribles.

⁵Según sostiene Ochoa Campos, es hasta el siglo XVIII donde surge lo que se llamó el Municipio Castizo, que era regido en parte por las prácticas y costumbres aquí nacidas y por otra parte la influencia de los criollos en el control de los Ayuntamientos. En cuanto a la organización del municipio neoespañol, es decir al conjunto de órganos que componían su gobierno, su estructura tuvo las naturales variaciones que las necesidades políticas, administrativas y económicas de la época iban determinando. Tomando en cuenta el tipo de municipio hispano, que indudablemente sirvió de modelo al municipio colonial, el principal órgano fue el Ayuntamiento o Cabildo que era un cuerpo colegiado también llamado Consejo Municipal, donde una de las funciones más importantes del Cabildo era la función legislativa ya que expedía disposiciones y acuerdos de observancia general.

Por cédula de la reina Doña Juana, de octubre de 1522 el cargo de Regidor pasó a ser vendible y renunciable, lo que significaba que éste debía ser adjudicado al mejor postor. No obstante la decadencia política, el municipio neoespañol tuvo un gesto decoroso para reivindicar su antiguo prestigio y

⁵ Ochoa Campos, Moises, op. cit., p. 108.

dignidad al plantear el Ayuntamiento de la Ciudad de México la radicación popular de la soberanía.

La Constitución Española de 1812 (expedida por las Cortés de Cádiz), en su artículo 309 prevenía la existencia de Ayuntamientos para el gobierno interior de los pueblos, compuestos de Alcaldes, Regidores, Procuradores y Síndicos, presididos por el Jefe Político donde lo hubiese y en su defecto por el Alcalde. Los individuos que componían los Ayuntamientos se nombraban en proporción al vecindario de los respectivos pueblos, electivamente. Los cargos eran concejiles y no podían desempeñarlos quienes tuvieran algún tipo de empleo de provisión real, así mismo los Ayuntamientos se renovaban periódicamente.

Conforme al artículo 321 de dicha Constitución española: los Ayuntamientos tenían a su cargo: a la policía de salubridad, la seguridad pública del lugar, del orden, la instrucción primaria, la beneficencia municipal, la conservación de calzadas, puentes, caminos, cárceles, pavimentos y en general todo tipo de obras públicas, el citado artículo preveía también la formación de ordenanzas municipales, recaudaciones, rentas del municipio, fomento al comercio y a la industria, además de vigilar la calidad de comestibles, aguas potables, abastecimientos de todo tipo y la estadística de

nacimientos, defunciones, matrimonios y todo tipo de censos.

La Constitución de Cádiz, tres meses tan sólo permaneció en vigor en México pero le bastaron para hacer resurgir la institución municipal, dando entrada nuevamente en ella al pueblo, habiendo restaurado el sistema de elección popular directa, la no reelección de funcionarios municipales y la renovación de los Ayuntamientos cada año.

1.1.3. EPOCA INDEPENDIENTE.

El Acta Constitutiva de la Federación del 31 de enero de 1824 y la Constitución Federal del 4 de octubre siguiente, fijaron las bases para la organización política y administrativa de los Estados Unidos Mexicanos al cual se le dió un gobierno republicano, representativo y federal, con la separación de poderes siendo los estados libres y soberanos.

Conforme al artículo 50, fracción XXVIII de dicha Constitución, el Congreso General tenía la facultad para elegir un lugar que sirviera de residencia a los poderes de la federación y ejercer en su distrito las atribuciones del Poder Legislativo de un Estado. Es Fray Servando Teresa de Mier, quien con sus sólidos argumentos, sostuvo la conveniencia de que la Ciudad de México fuera el lugar escogido por el Congreso General Constituyente como el sitio para asentar la

residencia de los Poderes de la Federación, invocando por tal consideración de índole geográfica, histórica, política y sociológica, obteniendo de esta manera que la Ciudad de México fuera designada el asiento oficial de los Poderes Federales con la categoría de "Capital de la República" y no la Ciudad de Querétaro que también estaba en consideración.

Transcribo a continuación parte del argumento expuesto por Fray Servando T. de Mier, para designar a la Ciudad de México sede de los Poderes Federales.

6"La verdad sobre este punto es que México está en el centro de la población de Anáhuac y este centro político y no el geográfico, es el que se debe buscar para la residencia del gobierno. El entendimiento que rige al hombre, no lo puso Dios ni en el vientre ni en la cintura sino en la cabeza, ¿y porque no he de hacer yo méritos también de la situación de México, que no tiene Querétaro?, no hay ciudad más conquistable que esta, ni mas defendible que aquella. Por eso la hizo renacer de sus cenizas Hernán Cortés y por eso se sostuvo en ella los Virreyes".

El 18 de noviembre de 1824 el Congreso señaló a la Ciudad de México como sede de los Poderes de la Federación y

⁶ Santoyo, Román V. y Manuel M. Moreno, op. cit., p. 32.

le asignó al Distrito, que desde entonces se llama Federal, una superficie de 8800 metros de radio con centro en la plaza mayor, territorio segregado al Estado de México. En tal virtud se expide el Decreto, con la fecha señalada que estipulaba lo siguiente:

Artículo 1º: *El lugar que servirá de residencia a los Supremos Poderes de la Federación, conforme a la facultad del artículo 50, fracción XXVIII de la Constitución, será la Ciudad de México.*

Artículo 5º: *Interior se arregla permanentemente el gobierno político y económico del Distrito Federal, seguirá observándose la Ley del 23 de junio de 1813, en todo lo que no se hubiese derogado. (Instrucción para el Gobierno Político - Económico de las Provincias).*

Artículo 6º: *En lugar del Jefe Político, a quien por dicha ley está encargado el inmediato ejercicio de la autoridad política y económica, nombrará el Gobierno Federal un Gobernador, en calidad de interino para el Distrito Federal.*

Artículo 7º: *En las elecciones de los Ayuntamientos de los pueblos comprendidos dentro del Distrito Federal y para su gobierno municipal,*

seguirán observándose las leyes vigentes en todo lo que no pugne con la presente.

Por decreto del 11 de abril de 1826, se estableció que las rentas del Distrito Federal serían parte de las generales de la Federación y que tenía derecho el Distrito Federal a nombrar representantes a la Cámara de Diputados.

Apenas en posesión de la Capital las fuerzas del ejército trigarante, comandados por Iturbide, empezaron a dictar diversas disposiciones encaminadas a organizar el gobierno y los servicios municipales de la Ciudad de México.

Durante el régimen centralista que abarca las leyes Constitucionales de 1836 y las Bases Orgánicas de 1843, el Distrito Federal desaparece y su territorio es incorporado al Departamento de México, con base en lo dispuesto en el artículo 3° de la sexta Ley de las Bases y las Leyes Constitucionales. Así la República queda dividida en Departamentos, estos en Distritos y cada Distrito en Partidos, subsistiendo los Ayuntamientos en los lugares en donde ya existían y en los pueblos que en sí mismo, en su comarca tuviera más de 8,000 almas. Así la agregación de la Ciudad de México al Departamento de su mismo nombre se formaliza en febrero de 1837.

En cada Departamento existía un gobernador nombrado por el Presidente de la República, auxiliado por un Secretario

General y la planta de empleados autorizada según el presupuesto. Los gobernadores estaban provistos de facultades políticas, gubernativas y administrativas; nombraban prefectos, jueces, calificaban las elecciones de los Ayuntamientos y en general vigilaban y controlaban la administración. Los Ayuntamientos estaban sujetos al Sub-prefecto y en su caso al Prefecto y en última instancia al gobernador. Los alcaldes se encargaban de velar la ejecución y cumplimiento de leyes, reglamentos, decretos y ordenes, así como imponer las multas respectivas.

Las Bases Orgánicas de 1843, dejan subsistentes los Departamentos de México, además de los Distritos, Partidos y Municipalidades.

Restablecidos el federalismo el 22 de agosto de 1846, se restaura la vigencia de la Constitución de 1824, con relación a la Ciudad de México prevenía el acta de reformas en su artículo 6° que mientras fuera Distrito Federal, tendría voto en la elección de Presidente de la República y nombraría los Senadores. En abril de 1853 se expiden las Bases Provisionales para la organización del país y en virtud de dichas bases cesaron en su funcionamiento las legislaturas y demás autoridades que desempeñan funciones legislativas entre tanto se publicaba la Constitución que debía elaborar el Congreso Constituyente, convocado para tal efecto. El 21 de septiembre del mismo año se ordena que los Estados se llamen Departamentos y el Distrito Federal se convirtió en Distrito de

México, el 2 de mayo de este año se dicta la Ordenanza Provisional del Ayuntamiento de México, donde prevenía que éste se compondría de un Presidente, 12 Regidores y un Síndico.

Ya en 1854 el Presidente Antonio López de Santa Anna, decreta la compresión del Distrito de México y este queda dividido en ocho prefecturas centrales que correspondían a los otros tantos cuarteles mayores que formaban la municipalidad de México.

El 17 de marzo de 1855, el gobierno expidió un decreto sobre el arreglo de las municipalidades, encomendando el desempeño de las funciones administrativas y municipales a cargo de los intendentes, substitutos y consejos, en aquellos lugares que tuvieran por lo menos 20 individuos que supiesen leer. También trata lo referente a los fondos municipales de gastos, como presupuestos y recaudación e intervención de fondos. El 12 de octubre de este mismo año se derogan todas las leyes y decretos que su hubieran expedido desde abril de 1853, relativos al Ayuntamiento de la capital, restableciendo las Ordenanzas de 1850.

El Estatuto Orgánico Provisional de 1856, expedido en el régimen provisional de Comonfort, sentaba las bases de gobierno a que debía sujetarse la República en tanto se expedía la nueva Constitución.

Ya la Constitución de 1857, organizó a la Nación en forma de república representativa, democrática y federal, compuesta de estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior, pero unidos por una Federación. Al Congreso de la Unión se reservaron facultades para conformar el gobierno interior del Distrito Federal, teniendo como base el que los ciudadanos eligieran popularmente las autoridades políticas, municipales y judiciales, designándoles rentas para cubrir sus atenciones locales, esta misma Constitución en la sección segunda del título segundo, relativa a las partes integrantes de la Federación y del Territorio Nacional, previó la erección del Estado del Valle de México (disposición aún existente), con el mismo territorio del Distrito Federal pero sólo en el caso de que los Poderes Federales se trasladaran a otro lugar.

Al restaurarse la República se expidieron diversas disposiciones de observancia obligatoria dentro del territorio del Distrito Federal, entre las principales están: la Ley de Dotación del Fondo Municipal de la Ciudad de México y la Ley Orgánica de Instrucción Pública en el Distrito Federal.

Con fecha del 4 de mayo de 1861, se expidió un decreto sobre elecciones que prevenía que el Ayuntamiento de la Capital estuviera compuesto por 20 Regidores y 22 Procuradores de la Ciudad, en las poblaciones del Distrito cuyo censo fuera de 4,000 habitantes, habría un Ayuntamiento compuesto por 7 Regidores y un Procurador, además de los

Ayuntamientos elegirían en las fechas establecidas: jueces de lo criminal, de lo civil, gobernador del Distrito Federal y magistrados del tribunal.

⁷Por decreto del 7 de mayo de 1861, el Distrito Federal se dividió de la siguiente manera:

1.- Municipalidad de México

2.- Partido de México

3.- Partido de Xochimilco

4.- Partido de Tlalpan

5.- Partido de Tacubaya

En los partidos existían los prefectos; y el gobernador designaba las poblaciones, villas y barrios, formaba presupuestos de los Partidos, removía y nombraba a los prefectos y en la municipalidad de México desempeñaba la municipalidad de México desempeñaba las funciones de autoridad local. Con fines militares, en 1863, se agregan tres Distritos más al Distrito Federal, estos fueron: Chalco, Texcoco y Otumba.

⁷ Santoyo, Román V. y Manuel M. Moreno, op. cit., p. 28

El Estatuto Provisional del Imperio de 1865, prevenía que el gobierno proclamado por la Nación era la Monarquía Moderada Hereditaria y que el representante de la soberanía nacional era el Emperador, el territorio nacional se dividía en Departamentos, estos en Distritos y cada Distrito en Municipalidades. Los Ayuntamientos eran de elección popular y sólo disfrutaban de facultades deliberativas: los alcaldes y comisarios municipales eran nombrados por el gobierno y gozaban de facultades ejecutivas. De la época del segundo Imperio, la Ciudad de México quedó dividida en ocho cuarteles que se subdividían en tantos menores cuantos consejales debían componer el Ayuntamiento, cada cuartel se subdividía en secciones o manzanas.

⁸En 1898 se aprueban los convenios de límites entre el Distrito Federal y los Estados de Morelos y México, documentos ratificados por el Congreso de la Unión y publicados en el Diario Oficial del 23 de agosto de 1898. Por decreto de diciembre 16 de 1899, el Distrito Federal se dividió, para su régimen interior en las municipalidades que se indican entre paréntesis:

⁸ Secretaría de Educación Pública. "Enciclopedia de México" 2ª ed., México D.F. 1987, p 988

- 1.- Azcapotzalco (Azcapotzalco y Tacuara).
- 2.- Coyoacán (Coyoacán y San Angel).
- 3.- Guadalupe Hidalgo (Guadalupe Hidalgo e Iztacalco).
- 4.- Tacuara (Tacuara, Mixcoac, Santa Fé y Cuajimalpa).
- 5.- Tlalpan e Ixtapalapa.
- 6.- Xochimilco (Xochimilco, Huaxtacán, Atenco, Tulyehualco, Mixquic, Tláhuac, Milpa Alta, Actopan y Ostepec).

En 1903, el Presidente Porfirio Díaz, expide la Ley de Organización Política y Municipal del Distrito Federal, estableciendo los límites de éste de acuerdo a los decretos del 15 y 17 de diciembre de 1898, así el Distrito Federal queda dividido en trece municipalidades que son:

- 1.- México
- 2.- Guadalupe Hidalgo
- 3.- Azcapotzalco
- 4.- Tacuba
- 5.- Tacuara
- 6.- Mixcoac
- 7.- Cuajimalpa
- 8.- San Angel
- 9.- Coyoacán
- 10.- Tlalpan
- 11.- Xochimilco

12.- Milpa Alta

13.- Ixtapalapa

De conformidad con el artículo 18 de la citada ley, la entidad debía regirse en cuanto a su régimen interior, por las disposiciones que dictara el Congreso de la Unión, quedando sujeta en lo administrativo, político y municipal al Ejecutivo de la Unión por conducto de la Secretaría de Gobernación. El Ejecutivo ejercía el gobierno del Distrito Federal por medio de 3 funcionarios: el Gobernador del D.F., el Presidente del Consejo Superior de Salubridad y el Director de Obras Públicas, estos funcionarios tenían a su cargo la dirección de negocios y administración del D.F. y dependía como ya se señaló, de la Secretaría de Gobernación. Los Ayuntamientos conservaron sus funciones políticas y en lo concerniente a su administración municipal tenían voz consultiva y derechos de vigilancia, iniciativas y veto; en cada municipalidad había un Ayuntamiento y en las foráneas un prefecto político.

1.1.4. REGIMENES REVOLUCIONARIOS.

⁹La Constitución Política del 5 de febrero de 1917, entre las facultades del Congreso de la Unión, según texto original en la fracción VI del artículo 73, incluye la de legislar en todo lo

⁹ Santoyo, Román V. y Manuel M. Moreno, op. cit., p. 74 - 75

relativo al Distrito Federal y Territorios, conforme a las siguientes bases:

1ª El D.F. y Territorios se dividirán en municipalidades, que tendrían la extensión territorial y el número de habitantes suficientes para poder subsistir con sus propios recursos y contribuir a los gastos comunes.

2ª Cada municipalidad estará a cargo de un Ayuntamiento de elección popular directa.

Así la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, de 1917, facultó al H. Congreso de la Unión, para legislar en todo lo relativo al Distrito y Territorios Federales, los cuales quedaron divididos en municipalidades con Ayuntamientos de elección popular directa, excepto la municipalidad de México.

De acuerdo al artículo 1º transitorio de la Constitución, Carranza expide una Ley de Organización del Distrito Federal y los Territorios Federales (13 de abril de 1917), la cual estipulaba que el gobierno del Distrito Federal estaba a cargo de un gobernador que dependía directamente del Presidente de la República, era nombrado y removido libremente por éste y entre sus obligaciones estaban las siguientes:

Hacer cumplir las leyes Federales y las particulares del Distrito Federal, además las resoluciones presidenciales del poder judicial y del ministerio público, atender los servicios públicos, cuidar la seguridad pública, vigilar el manejo de la administración de la hacienda pública y todo lo demás relacionado con la entidad.

En la discusión del Congreso Constituyente de 1916 - 1917, Carranza propone anexar al Distrito Federal los Distritos de Chalco, Amecameca, Texcoco, Otumba, Zumpango, Cuautitlán y parte del de Tlalnepantla, además de suprimir la prevención del Estado del Valle de México, iniciativas que no alcanzaron a prosperar.

1.1.5. CREACION DEL DEPARTAMENTO DEL DISTRITO FEDERAL.

Obregón como Presidente electo, antes de entrar en funciones, forjó iniciativas en el año de 1920 enviándolas al Congreso. Después de entregar la presidencia a Calles, a la mitad del período de éste, anuncia que enviará algunas iniciativas y una más en el año de 1926.

¹⁰Es así como en 1928, mientras andaba en su gira de candidato por la reelección presidencial, meses antes de las elecciones propone una serie de iniciativas a la Constitución, incluyendo las reformas al artículo 73, donde quedaban suprimidos los municipios en la Capital de la República, según él en base al descontento que existía entre la población por este tipo de régimen.

Así el artículo 73, fracción VI de la Constitución, dá las nuevas bases para la organización política y administrativa del Distrito Federal. Por virtud de esta reforma se suprime el municipio en esta entidad y se encomienda el gobierno de la misma al Presidente de la República, quien lo ejercería por conducto del órgano que determinara la ley respectiva, así la ley expedida el 31 de diciembre de 1928, el Congreso de la Unión llamó al órgano de gobierno del D.F.: Departamento del Distrito Federal, reconociéndose al Presidente de la República como jefe nato de la administración de dicho departamento, las facultades decisorias se encomendaban así al Jefe del Departamento del Distrito Federal y como subordinados la ley señala a los Delegados y Subdelegados, auxiliados estos por un Consejo Consultivo.

¹⁰ Quintana Roldán, Carlos F. "Apuntes de Derecho Municipal".
Facultad de Derecho, México D.F. 1991.

Es de comentar que el gobierno del Distrito Federal desde 1824 contó con autoridades Federales y Municipales (salvo el período comprendido en las Constituciones Centralistas de 1836 y 1843), lo que dio origen a una serie de problemas entre ambas autoridades y que entre otras propició se reformara el artículo 73, fracción VI de la Constitución, el 28 de agosto de 1928, suprimiéndose los municipios en esta entidad.

Debemos entender que el Distrito Federal no es lisa ni llanamente el lugar donde residen los órganos primarios del estado Federal mexicano, sino que desde el punto de vista jurídico y político es una Entidad que, según el artículo 43 constitucional, forma parte de la federación. Como entidad, el D.F., tiene obviamente un territorio, una población, un orden jurídico y un conjunto de órganos de autoridades que desempeñan, dentro de él, las funciones legislativa, ejecutiva y judicial, claro con peculiaridades que lo hacen ser diferente.

1.2. LA VIDA MUNICIPAL DEL DISTRITO FEDERAL ANTES DE LAS REFORMAS DE 1928.

El municipio es una forma social o sea un estudio de agrupación social que se dá en la comunidad.

¹¹Ochoa Campos menciona que de 1521 a 1529 se introduce el sistema municipal castellano, derivado del romano visigótico, modificado hasta cierto punto durante la dominación árabe y robustecido en la conquista con peculiaridades ventajosas. Hasta el siglo XVII, se dió la organización colonial del municipio, en este se daba la coexistencia de municipios indígenas y españoles.

Durante el siglo XVIII se dá el surgimiento del municipio castizo, regido en parte por las prácticas y costumbres aquí nacidas. Es Coyoacán y en 1521 donde surge el primer Ayuntamiento del Valle de México, instalado por Cortés.

De 1789 a 1794, el Ayuntamiento pavimentó y empedró calles, e inauguró la iluminación pública en la Ciudad, construye drenaje para evitar las inundaciones, reacomodó a los vendedores, limpia la Ciudad y posee un buen servicio de vigilancia, pasando este periodo que fue transformador, las

¹¹ Ochoa Campos, Moises, op. cit., p 109..

inversiones en obras públicas quedaron paralizadas; la inestabilidad política y económica del país en los años siguientes mantuvo a las autoridades de la Ciudad en una situación crítica. La falta de recursos y el consiguiente desorden administrativo prolongados hasta mediados del siglo XIX los obligaron a dar prioridad en el gasto público a la lucha política y sólo aisladamente a atender la reparación y conservación de los servicios existentes.

De 1820 a 1830 el Ayuntamiento se ve obligado a cubrir las necesidades urbanas más apremiantes con un raquítico presupuesto, asignando el 92% de sus ingresos al sostenimiento de cárceles y hospitales. La difícil situación financiera por la que atravesaba el Ayuntamiento de la Ciudad de México en la primera mitad del siglo XIX hizo que se mantuviera la costumbre colonial de utilizar presos en los servicios públicos.

Hasta unos años antes de que se suprimieran los municipios en el Distrito Federal, su funcionamiento fue muy irregular.

Durante el porfiriato, el fin de las pugnas por imponer un proyecto de desarrollo nacional y el paso a la paz porfiriana permiten al Ayuntamiento de la Ciudad de México contar con el financiamiento necesario para emprender la construcción de la estructura que requiere una Ciudad moderna, utilizando maquinaria y tecnología europea y norteamericana. Durante la

dictadura los servicios públicos se manejan como negocio para la capital, en donde el Ayuntamiento pierde su autonomía frente a la inversión privada, convirtiéndose de regidor de las obras en socio de los contratistas, hasta llegar, durante el porfiriato a subordinarse totalmente a ellos.

Los graves problemas enfrentados por el municipio para proveer de los servicios a las colonias provocaron en 1903 un cambio en los reglamentos. El punto innovador fue que el Ayuntamiento exigió al concesionario que estableciera por su cuenta los servicios, obligándose a reembolsarlos en pagos parciales. Sin embargo los fraccionamientos que se realizaron en estas condiciones fueron de estratos altos que garantizaban al gobierno recuperar su inversión. En cambio en las colonias de clase media y baja siguieron enfrentando problemas de servicios, aunados al crecimiento de la Ciudad de México.

Las contribuciones que producían las nuevas colonias no compensaban los servicios requeridos a causa del exceso de lotes y la baja densidad de población. El presupuesto de por sí limitado para la atención de la Ciudad, se desniveló y el resultado fue que a pesar de que se invirtieron cuantiosas cantidades para saneamiento y pavimentación, la Ciudad tuvo en su periferia anillos de infección y demás carencias de servicios

La expansión económica del país durante el porfiriato se expresa también en el centro de la Ciudad, que permaneció

como núcleo político, símbolo del poder centralizado. Se construyeron suntuosos edificios gubernamentales que expresaban la consolidación del estado y el crecimiento de la administración pública. La vida en la Ciudad era fastuosa y cómoda pero sólo para una reducida capa de beneficiarios del porfiriato, el cual el Ayuntamiento dotaba de todo tipo de servicios olvidándose de la mayoría de los ciudadanos que vivían en condiciones difíciles.

En cuanto a la administración municipal, disponía la Ley de Organización que el municipio libre era la base de la división territorial y de la organización política y administrativa del Distrito Federal, el gobierno político y la administración de cada uno de los municipios del departamento estaba a cargo de un Ayuntamiento compuesto de miembros designados por elección popular directa y gozaba de las más amplias facultades para dar con sujeción a las leyes, disposiciones concernientes a los asuntos de su competencia y para administrar libremente su hacienda, los Ayuntamientos se renovaban por mitad cada año.

El presidente municipal, en cada municipio, era la primera autoridad política local y en consecuencia le correspondía publicar y hacer cumplir las leyes, decretos, bandos, sentencias y demás disposiciones; legalizar exhortos y demás documentos; expedir certificados de vecindad, imponer multas y arrestos y conservar el orden y tranquilidad públicas. El municipio tenía como notas peculiares la autonomía, esta

autonomía municipal se traducía en la facultad para darse sus propias reglas dentro de los lineamientos fundamentales establecidos por la Constitución del Estado, así como la potestad para elegir, nombrar o designar a los titulares de sus órganos gubernativos. Así mismo y dentro de otra nota de peculiaridad llamada autarquía, que era la capacidad del municipio para proveer a sus propias necesidades y resolver los problemas económicos, sociales y culturales que afecten a su comunidad.

¹²La Constitución de 1857, en su artículo 72, fracción VI, determina: "Para el arreglo interior del Distrito Federal y Territorios, entendiéndose por base el que los ciudadanos elegían popularmente a las autoridades políticas, municipales y judiciales, designándoles rentas para cubrir sus atenciones locales. Esta disposición atribuye categoría política al D.F., ya que la ciudadanía tenía derecho a elegir autoridades así como a Diputados al Congreso de la Unión, derecho que se hace extensivo en lo que atañe a la elección de Senadores al implantarse el bicameralismo en 1874, en el sentido de que el D.F., podría acreditar, al igual que los Estados, dos miembros del Senado a la República".

¹² Santoyo, Román V. y Manuel M. Moreno, op. cit., p. 53.

Al modificarse en octubre de 1901 la fracción XV, del artículo 72 Constitucional, la organización interna del Distrito Federal quedó solamente sometida al Congreso de la Unión ya que este órgano se convirtió en su Legislatura sin que la actuación de dicho órgano estuviera establecida en la ley fundamental, ya que por medio de esta reforma se suprimió a los ciudadanos la posibilidad de elegir popularmente a sus autoridades.

13 En mensaje dirigido por Venustiano Carranza a la Convención de Generales reunida el 3 de octubre de 1914, en la cual expresó: "Que todos los jefes del ejército convinieron conmigo en que el gobierno provisional debía implantar las reformas políticas y sociales que en convención se consideren de urgente necesidad pública, antes del restablecimiento del orden constitucional. Las reformas a las que se refería el señor Carranza debían satisfacer las necesidades y aspiraciones del pueblo en lo económico, político y social así como asegurar la libertad municipal, esto mediante la adición al Plan de Guadalupe por decreto del 12 de diciembre de 1814, el cual restablecía el régimen municipal".

Este decreto fue el antecedente del artículo 115 Constitucional ya que reconoce en los municipios la base de

¹³ Santoyo, Román V. y Manuel M. Moreno, op. cit., p. 55

nuestra organización política otorgándoles autonomía de que estaban privados por los prefectos y jefes políticos. Entre las reformas principales figuran las siguientes:

- 1.- Consagraba el municipio libre.
- 2.- Crea una Ley que facultaba a los Ayuntamientos a expropiar terrenos destinados a escuelas, mercados y cementerios.
- 3.- Crea una ley sobre organización municipal en el Distrito Federal y Territorios
- 4.- La Ciudad de México estaría a cargo del número de comisionados que determinara la ley.

El Congreso Constituyente de 1916 - 1917, no aprueba totalmente la organización del D.F., propuesta por Carranza pero sí modifica la primitiva fracción VI del artículo 73 Constitucional. Esta consistió en conservar la división del territorio del D.F., en municipalidades cuyo gobierno se encargaba a los Ayuntamiento de elección popular directa, suprimiendo a los comisionados que debía designar el Presidente en la Ciudad de México pero manteniendo la facultad de este funcionario para nombrar y remover libremente al gobernador de dicha entidad. Disposición atentatoria para el mayor núcleo poblacional de la República Mexicana, ya que contenía los mismos vicios que por tanto

tiempo ensombrecieron el ejercicio cívico bajo las prefecturas políticas. En realidad el funcionario de gobierno de la entidad, nombrado por el Presidente de la República, seguía significando la conculcación del derecho de libre elección y para el caso era lo mismo que se designase con el nombre de gobernador o cualquier otra denominación.

Ya la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos del 5 de febrero de 1917, facultó al H. Congreso de la Unión para legislar en todo lo relativo al Distrito Federal y Territorios, el cual quedó dividido en municipalidades con Ayuntamientos de elección popular directa, excepto la municipalidad de México.

De acuerdo al artículo transitorio de la Constitución de 1917, Carranza expide la Ley de Organización del Distrito y Territorios Federales, el cual dejaba a cargo de los Ayuntamientos la atención de los servicios de seguridad, caminos, obras públicas, instrucción y otros, en cuanto a su aspecto puramente local, pero imponía al gobierno del D.F., la obligación de supervisar e inspeccionar la prestación de dichos servicios para comprobar que su administración además de ser satisfactoria, era conforme a las prescripciones de las leyes y reglamentos vigentes en la materia. Cuando tales servicios por su alcance y extensión abarcaban dos o más municipalidades o tuvieran un carácter de importancia general para el Distrito, su atención quedaba a cargo de esta entidad.

Entre las funciones del gobernador del Distrito Federal estaban las siguientes:

Promulgar y hacer cumplir las leyes, cuidar de la seguridad pública, atender los servicios, vigilar el manejo y la administración de la hacienda pública, ejecutar obras de interés público, formar los padrones, censos y estadísticas, nombrar y remover a los funcionarios y empleados, usar del mando supremo de la policía, entre otros.

En este período los Ayuntamientos sufrían la tutela de una autoridad no elegida por la propia comunidad y con ello se mutilaba el principio de la libertad municipal, no solamente en la elección de la totalidad de autoridades locales sino además de contar con un régimen que legítimamente gobierna por tener la misma fuente de soberanía popular. Los Ayuntamientos disfrutaban de facultades en cuanto a los asuntos de su competencia y lo relativo a su hacienda, además debían combatir la embriagues, perseguir los juegos prohibidos y vigilar el cumplimiento de las Leyes de Trabajo. La Ley de Organización dejó subsistente la división municipal existente y conservó vigentes los reglamentos que no fueren incompatibles con la Constitución.

De esta forma el Ayuntamiento de la Ciudad de México se formó de 25 consejales y de las demás municipalidades del D.F., de 15 consejales cada uno. La primera autoridad local era

el Presidente Municipal en cada municipio y tenía las atribuciones ya señaladas, completaban el cuadro administrativo los Delegados que funcionaban en las poblaciones de cada municipalidad que no fueran residencia del Ayuntamiento al que auxiliaban en el ejercicio de sus funciones. Esta situación prevaleció por once años, hasta 1928.

Podemos darnos cuenta que el Distrito Federal ha sido administrado de diversas formas, la que existió hasta el año de 1928, consistente en encargar la atención de los intereses locales a un gobernador, que siempre ha dependido directamente del Presidente de la República, en ocasiones con una organización municipal de elección popular y en otras ocasiones sin ésta.

Sin embargo, la coexistencia de la autoridad Federal, del gobierno local y de la organización municipal, fueron causa de frecuentes enfrentamientos que venían a repercutir desfavorablemente sobre la prestación de servicios locales y de la misma manera que se procedió cuando esas dificultades eran con los poderes de los Estados, llegándose a reformar la Constitución, eliminando el régimen municipal que "supuestamente" ocasionaba las fricciones entre la autoridad Federal y el gobierno local del Distrito Federal.

Menciono también, que en las reformas del 28 se introduce además de entre otras causas, las circunstancias

políticas del momento y la forma desastrosa de la organización municipal agravada desde 1917 hasta la fecha de supresión de los municipios.

1.3. NATURALEZA JURIDICA

Según los principios establecidos por la Constitución, el Presidente de la República no solamente obra por conducto de los Secretarios de Estado sino que también lo hace por mediación de los Departamentos Administrativos.

Por lo consiguiente, debemos saber y entender lo que es un Departamento Administrativo, consultado en un Diccionario de Derecho.¹⁴

Departamentos Administrativos forman parte de la Administración Pública Federal Centralizada (artículos 1° y 2° de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal) y tienen por objeto el estudio, planeación y despacho de los negocios de orden administrativo.

Los titulares de los Departamentos Administrativos establecerán sus correspondientes servicios de apoyo administrativo en materia de planeación, programación y presupuesto, informática y estadística, recursos humanos, recursos materiales, contabilidad, fiscalización, archivos y los demás que

¹⁴ De Pina, Rafael y Rafael de Pina Vara. "Diccionario de Derecho". 16° ed., Porrúa, México 1989. Departamentos Administrativos p. 88

scan necesarios en los términos que fije el Ejecutivo Federal.

Sabemos que para el desempeño de las labores del Ejecutivo, necesita éste de diversos órganos que se entiendan cada uno con las diversas ramas de la administración pública, uno de estos órganos del ejecutivo es el que realiza actividades administrativas, referentes al servicio público, tales como correos, telégrafos, salubridad, educación, que por régimen Federal depende sólo del ejecutivo de la unión en lo relativo al Distrito Federal y que de alguna manera son las funciones que viene realizando el Departamento del Distrito Federal.

De acuerdo al artículo 73 Constitucional, fracción VI, base 1ª: encomienda el gobierno del Distrito Federal al Presidente de la República quien lo ejercerá por conducto del órgano u órganos que determine la Ley respectiva.

De esta forma, el órgano encargado de ejercer el gobierno del D.F., es el Departamento del Distrito Federal cuya jefatura está a cargo del Jefe de dicho departamento quien ejercerá las atribuciones que le sean encomendadas y que estará subordinado de manera directa con el Presidente de la República.

Así las facultades decisorias y ejecutivas están encomendadas al Jefe del Departamento, bajo cuya autoridad fueron puestos los fueron puestos los servicios públicos del

Distrito y quien ejercía todas las atribuciones encomendadas al Departamento. Como subordinados del mismo la ley señala a los Delegados (cuya función comentaremos dentro de este mismo estudio, en un apartado subsecuente), quienes tienen a su cargo la administración de los servicios públicos en las delegaciones correspondientes y que son nombrados a propuesta del Jefe del Departamento y con el visto bueno del Presidente de la República.

El Jefe del Departamento Administrativo es un simple agente del Poder Ejecutivo, que desde el punto de vista jurídico, no ofrece diferencia alguna con los demás subordinados del mismo poder. El Presidente cuando se trata de asuntos relativos a cada Departamento, obra directamente.

15 Ahora bien, al grupo político o políticoadministrativo pertenecen las Secretarías de Estado. Al segundo grupo de órganos del Ejecutivo, o sea a los meramente administrativos, corresponde a la clase de entidades llamadas "Departamentos Administrativos", cuyas funciones en ningún caso estarán ligadas con la política, sino que se dedicarán única y exclusivamente al mejoramiento de cada uno de los servicios públicos, dentro de este grupo encuadraría la función que realiza el Departamento

¹⁵ Fraga, Gabino. "Derecho Administrativo"
2ª ed., Edit. Porrúa, México, 1990 p. 189

del Distrito Federal, como ya lo anoté, dependerán directamente del Ejecutivo, además de no exigirseles constitucionalmente cualidades determinadas para poder ser nombrados: el Presidente que tiene la facultad de nombrarlos, queda con el derecho de calificar sus aptitudes, que deben ser principalmente de carácter profesional y técnico.

Con lo que respecta a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, contempla lo referente a los llamados Departamentos Administrativos dentro de los cuales se encuentra, por supuesto, el Departamento del Distrito Federal, de esta forma enuncio los siguientes artículos de la citada ley que considero son de importancia para lograr entender un poco más el estudio de este trabajo.

Dentro del Título Primero, referente a la Administración Pública Federal, en su Capítulo Único llamado también de la Administración Pública Federal, se menciona lo siguiente.

ARTICULO 1º. *La presente Ley establece las bases de la organización de la Administración Pública Federal, Centralizada y Paraestatal.*

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

De este precepto entendemos que el Departamento del Distrito Federal queda incluido dentro de los Departamentos Administrativos a que hace referencia el artículo citado, por lo tanto y como se menciona, el Departamento del Distrito Federal es parte de la Administración Pública Centralizada.

ARTICULO 2°. *En el ejercicio de sus atribuciones y para el despacho de los negocios del orden administrativo encomendados al Poder Ejecutivo de la Unión, habrá las siguientes dependencias de la Administración Pública Centralizada.*

I.- Secretarías de Estado y

II.- Departamentos Administrativos.

Aunque como sabemos, en realidad ya sólo existe un Departamento Administrativo y este es el del Distrito Federal, sin embargo la ley continua refiriéndose a Departamentos Administrativos.

ARTICULO 5°. *El gobierno del Distrito Federal estará a cargo del Presidente de la República, quien lo ejercerá por conducto del Jefe del Departamento del Distrito Federal, de conformidad con lo dispuesto en la Ley Orgánica correspondiente.*

El procurador General de Justicia del Distrito Federal, dependerá directamente del Presidente de la República, y ejercerá las funciones que le asigne la Ley.

ARTICULO 6º. *Para los efectos del artículo 29 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el Presidente de la República acordará con todos los Secretarios de Estado, los Jefes de los Departamentos Administrativos y el Procurador General de la República.*

Dentro del Título Segundo. De la Administración Pública Centralizada, en el Capítulo Primero referente a las Secretarías de Estado y a los Departamentos Administrativos se apunta lo siguiente:

ARTICULO 10º. *Las Secretarías de Estado y los Departamentos Administrativos tendrán igual rango, y entre ellos no habrá, por lo tanto preeminencia alguna.*

Observamos que este artículo otorga igualdad de rango tanto a las Secretarías de Estado como al Departamento del Distrito Federal, por lo que debemos deducir que esta igualdad se extiende a los titulares de estos.

ARTICULO 11°. *Los Titulares de las Secretarías de Estado y de los Departamentos Administrativos ejercerán las funciones de su competencia por acuerdo del Presidente de la República.*

ARTICULO 12°. *Cada Secretaría de Estado o Departamento Administrativo formulará, respecto de los asuntos de su competencia, los proyectos de leyes, reglamentos, decretos, acuerdos y órdenes del Presidente de la república.*

ARTICULO 13°. *Los reglamentos, decretos y acuerdos expedidos por el Presidente de la República, deberán para su validez y observancia constitucionales ir firmado por el Secretario de Estado o el Jefe del Departamento Administrativo respectivo, y cuando se refiera a asuntos de la competencia de dos o más Secretarías o Departamentos, deberán ser refrendados por todos los titulares del mismo.*

ARTICULO 44°. *Al Departamento del Distrito Federal, corresponde el desempeño de los siguientes asuntos:*

I.- *Atender lo relacionado con el gobierno de dicha entidad en los términos de su Ley Orgánica y*

II.- Los demás que le atribuyan expresamente las leyes y reglamentos.

El Distrito Federal fué constituido con el propósito de evitar los conflictos que llegaron a producirse por la coexistencia en una misma circunscripción territorial de los poderes locales y los poderes federales. Por este motivo, cuando los primeros cambian de residencia, actualmente tiene señalado la Constitución, previene que el Distrito se convierta en el Estado del Valle de México, sujeto al régimen establecido para esa clase de entidades federativas.

16 En cuanto al patrimonio del Departamento, cuenta con su propio patrimonio constituido por diversas clases de bienes, que en los términos de la ley se dividen en bienes de dominio público y bienes destinados a un servicio público y bienes propios. Podemos observar que la centralización administrativa a que está sometido el Distrito Federal y sus órganos que la integran están ligados por la relación jerárquica, que implica, una serie de poderes de las autoridades superiores respecto de los actos y de los titulares de los órganos inferiores.

16 Fraga, Gabino, op. cit. pp. 193 - 194

Además sabemos que sobre el territorio del D.F., se ejerce el imperio (autoridad) a través de los actos de autoridad concernientes a las facultades: administrativas, legislativas y judiciales, esta última ejercida por tribunales distintos a la federación, mediante los órganos Federales para evitar la interferencia de poder. Es por esto que sólo ejercen funciones a nivel nacional, sino además como autoridades locales en lo referente al Distrito Federal.

Orgánicamente el gobierno del Distrito Federal se constituye por tres poderes: el Ejecutivo, ejercido por el Presidente de la República; el Legislativo, ejercido por el H. Congreso de la Unión y el Poder Judicial, este sí de forma más independiente. Orgánicamente cuenta con los mismos órganos de gobierno que cualquier otra entidad federativa (Estados), pero en cuanto al Ejecutivo y Legislativo debe compartirlos con toda la federación, ya no en forma independiente.

La naturaleza Federal o local de las autoridades del D.F., ha sido fuente de gran número de problemas de índole administrativo.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido algunas tesis contradictorias al respecto:

Inicialmente estableció que se trataba de autoridades Federales por emanar sus facultades de la propia Constitución Federal y por carecer de autonomía política y administrativa.

Sin embargo, en tesis posteriores se ha rectificado este criterio sosteniendo que las autoridades del Departamento del Distrito Federal son locales, pues es local la corporación por él gobernada.

Esta última postura en la que a mi criterio considero la más adecuada a las circunstancias que prevalecen en el Distrito Federal, ya que realmente somos una entidad más y contamos con nuestro propio gobierno, eso sí, con peculiaridades que nos hacen ser diferente.

1.3.1. PERSONALIDAD JURIDICA DEL DISTRITO FEDERAL.

En lo que se refiere a la personalidad y capacidad jurídica el artículo 32 de la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal, señala:

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

17 El artículo 32 de la Ley Orgánica del D.D.F., confunde los conceptos ya que afirma que el Departamento del Distrito Federal tiene personalidad jurídica, lo cual no va acorde ni con la calidad, ni con las disposiciones legales y sobre todo constitucionales, afirma Chuayffet Chemor. Continúa el mismo autor al señalar que el artículo 26 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, al especificar cuales son las dependencias del Ejecutivo Federal, incurre en el error de considerar al Departamento del Distrito Federal como un Departamento Administrativo. Debe tenerse presente que las Secretarías y los Departamentos Administrativos, son creados por una ley que reglamenta el artículo 90 de nuestra Constitución. El Departamento del Distrito Federal tiene un fundamento constitucional distinto: artículo 73, fracción VI, base 1ª.

El mismo autor señala que, a juzgar tanto por su carácter de entidad federativa como por su capacidad patrimonial consignadas en su ley orgánica (artículo 32), no habría duda alguna respecto a la existencia de la personalidad jurídica del D.F., sin embargo, hay aspectos que menoscaban los alcances de esta afirmación, por ejemplo que no obstante ser parte

¹⁷ Chuayffet Chemor, Emilio. "Derecho Administrativo". ed. Porrúa, México, 1990, p. 67

integrante de la Federación, no tiene la posibilidad de otorgarse una Constitución, ni de tener un Congreso Local, es decir, comportarse como una autoridad autónoma, a la manera de los demás componentes administrativos. Esta situación ha motivado un debate todavía sin resolver, ya que si bien como organización política no ha podido ser ubicado dentro de alguna de las formas tradicionales aceptadas por la teoría, en el plano de los hechos sí corresponde a un "Estado" más de la República Mexicana y jurídicamente es una Entidad Federativa de carácter especial, con personalidad sensiblemente limitada por la intervención de órganos Federales en sus asuntos.

Sí únicamente se considera al Departamento del Distrito Federal, como unidad administrativa centralizada dependiente del Poder Ejecutivo de acuerdo con la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, no tendría personalidad jurídica porque sus actos serían los de una Dependencia del Poder Ejecutivo y por lo tanto se consideraría que no tiene autonomía política, ni administrativa, según tesis sostenida también por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la competencia número 30/950, fallada el 9 de febrero de 1955 por el Pleno de la S.C.J.N., en ejecutoria de 29 de octubre de 1951, dictada en la revisión número 5681/950 al Amparo promovido por Miguel Garcés, en contra de los actos del Jefe del Departamento del Distrito Federal. En este caso, los actos del Departamento del Distrito Federal, serán actos del Poder Ejecutivo Federal.

Continuando con el mismo autor señala:

Que por supuesto que los actos de las autoridades del Distrito Federal son responsabilidad del Ejecutivo Federal, por depender directamente de él, pero también es cierto que a pesar de ser un órgano centralizado, el Departamento del Distrito Federal tiene peculiaridades muy especiales que lo hacen ser distinto a las Secretarías de Estado que también pertenecen a la administración central, pero no por esto deja de tener personalidad jurídica de la cual si carecen las Secretarías de Estado.

Pudiera argumentarse que el Departamento del Distrito Federal es una dependencia del Presidente de la República y de acuerdo con la L.O.A.P.F., forma parte de la administración Federal. El artículo 44 de dicho ordenamiento a la letra dice:

Al Departamento del Distrito Federal corresponde el despacho de los siguientes asuntos:

I. Atender lo relacionado con el gobierno de dicha entidad.

II. Los demás que le atribuyan expresamente las leyes y reglamentos.

Como puede verse, la L.O.A.P.F., también califica de entidad al Distrito Federal, de donde, aún cuando sus autoridades en un aspecto pudieran considerarse Federales, también tienen la característica de locales ya que la competencia se restringe exclusivamente al ámbito territorial del D.F., tal y como lo previene la Ley Orgánica del D.D.F., en su artículo 10° y 12°.

El Departamento del Distrito Federal es, por lo tanto, una autoridad Federal, pero local, cuya competencia se restringe a su ámbito territorial pues por otra parte, puede afirmarse que existen autoridades Federales que tienen jurisdicción sobre todo el territorio de la República.

Sobre el tema el maestro Acosta Romero al referirse al artículo 32 de la L.O.D.D.F.¹⁸, se expresa de la siguiente manera:

Este artículo, con una inadecuada técnica legislativa viene a introducir una confusión en los conceptos, ya que afirma que el Departamento del D.F., tiene personalidad jurídica, lo cual no va acorde, ni con la realidad, ni con las disposiciones legales y sobre todo, constitucionales, ya que la personalidad

¹⁸ Acosta Romero, Miguel. "Teoría General de Derecho Administrativo".
10ª ed. Porrúa, México, 1991. p. 248.

jurídica propia es de la entidad federativa Distrito Federal y es esta la que tiene patrimonio propio y capacidad jurídica para adquirir y poseer toda clase de bienes y el Departamento del Distrito Federal sólo es uno de los órganos de gobierno de la entidad federativa a través de los cuales ejercita sus derechos y cumple sus obligaciones, pero, de ninguna manera, como Departamento, tiene personalidad jurídica propia, por lo cual criticamos la confusión en que incurre el artículo antes transcrito.

1.3.2. NATURALEZA JURIDICA DEL GOBIERNO DEL DISTRITO FEDERAL.

Para poder entender más claramente cual es la naturaleza jurídica del gobierno del Distrito Federal, en primer término, es importante considerar cual es la razón que origina el sustento de la organización del D.D.F., se encuentra plasmado en la ley fundamental, misma que como sabemos, anima la organización nacional y porque no en una disposición jurídica de carácter local, expedida únicamente con el propósito de aplicarse en el Distrito Federal.

Este, careciendo de la autonomía de que gozan las entidades federativas, no puede darse una Constitución propia que establezca su organización interna y en la tal virtud, es la

propia Constitución Federal, en el artículo 73, fracción VI, la que determina, siendo complementada posteriormente por otras disposiciones jurídicas como se estructura el gobierno del D.F., como se desarrollan las funciones legislativas, ejecutiva y judicial. De acuerdo a las bases que con toda claridad se expresan en el citado artículo constitucional, el Distrito Federal no se gobierna asimismo o dicho de otra manera, no crea los órganos que le gobiernan ni elige a sus autoridades.

En este orden de ideas entendemos que el gobierno del D.F., recae en el Presidente quien lo ejercerá como determina la ley y que el Congreso de la Unión legisla para el D.F. Sin embargo este Poder Legislativo ya no crea los demás poderes sino que únicamente da normatividad a sus funciones, ya que dichos poderes han sido creados a partir de la Constitución Federal.

El artículo 27, fracción VI de la Constitución, otorga al D.F., 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 D.F., constituye una entidad distinta a la federación. Ejecutoria de la Suprema Corte, tomo 101. página 3675 del Seminario Judicial Federal, V época, "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".

Recalcando aún más la tesis sustentada por la Suprema Corte, el artículo 43 de la Constitución mencionada al Distrito Federal como parte integrante de la federación. Precepto constitucional tomando en cuenta.

Ahora bien, la administración del Departamento del D.F., se encuentra organizada de la siguiente forma:

¹⁹El presidente de la República tiene a su cargo el gobierno del Distrito Federal y lo ejerce por conducto del Jefe del Departamento y éste es auxiliado en sus funciones por un Consejo Consultivo, Delegados, Subdelegados y por demás empleados que marque la ley.

El Jefe del Departamento es nombrado y removido libremente por el Presidente de la República a él le corresponde la representación del Departamento, teniendo facultad para nombrar y remover, con aprobación del Ejecutivo Federal, a sus mas cercanos colaboradores.

Independientemente de algunas peculiaridades que presenta el Distrito Federal, no puede desconocerse que su organización tal como se establece en la ley, constituye un

¹⁹ Aguirre Vizuet, Javier "D.F.: Organización Jurídica y Política".
1ª ed., Edit. Porrúa y Colegio de México, México, 1990. p 160

régimen de centralización administrativa, ya que las facultades de mando, de vigilancia, de control, no se encuentra en manos de un órgano desvinculado de la administración central, sino que por el contrario, corresponde al jefe de la administración Federal, es decir al Presidente, que es la suprema autoridad en el Departamento. No obstante para la afirmación de que se trata de una organización centralizada la circunstancia, de que el Jefe del Departamento tenga facultades de decisión, ni la de que el Departamento tenga un patrimonio propio, pues aunque esos caracteres existen en la descentralización administrativa, no son ellos los que dan fisonomía especial a ese régimen.

CAPITULO SEGUNDO

EL D.D.F SU REGIMEN Y SUSTENTO JURIDICO

2.1. CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.

La razón constitucional por la que el Distrito Federal existe obedece a la idea y a las necesidades de la organización Federal. Según el tratadista Lino Espinoza Palacios, una Federación es una fórmula política de asociación estatal donde se busca el equilibrio de dos objetivos fundamentales: por un lado el fortalecimiento y la centralización del ejercicio político a través de un sujeto estatal de jurisdicción general que actúe de manera uniforme en el plano internacional y a las materias de interés común, por otro lado, el mantener la existencia política de las entidades que concurren en el pacto Federal, aunque estas, renuncien a una parte importante de su ejercicio soberano y sólo conserven ciertas facultades autónomas para regular y gobernar en las materias que no son objeto de atribución de los poderes centrales.

Desde el punto de vista jurídico, el sistema Federal se traduce en un mecanismo funcional de distribución de competencias donde las materias de alcance Federal se encuentran expresamente señaladas en la Constitución Política

como atribuciones de los Poderes Federales y las de orden local quedan definidas por exclusión de las Federales y reservadas a la decisión de los órganos legislativos de las distintas entidades.

De esta manera para evitar la dualidad de poderes, el Distrito Federal, sede de los Poderes de la Unión queda a cargo del Presidente, pero si la instauración del Distrito Federal fué una solución adecuada para preservar el equilibrio de la Federación, dicha medida vino a implantar otro problema de muy difícil solución como la de encontrar la forma política que habría de darle a dicho Distrito para su gobierno y mas congruentemente -agrega Espinoza Palacios- ¿que forma política de gobierno resultaría congruente con los principios republicanos y democráticos de la Constitución?

A continuación se transcriben los artículos constitucionales en los que encuadra la estructura del Distrito Federal, motivo de este estudio y haciendo en su momento las observaciones y reformas que considero pudieran darse, con la finalidad de enfocarlos a la forma y perspectiva en que fundo esta tesis.

ARTICULO 27 CONSTITUCIONAL.

La propiedad de las tierras y aguas comprendidas dentro de los límites del territorio nacional corresponden originariamente a la Nación la cual ha

tenido el derecho de transmitir el dominio de ellas a los particulares constituyendo la propiedad privada. Las expropiaciones sólo podrán hacerse por causa de utilidad pública y mediante indemnización.

Apartado 9º, fracción VI, segunda parte: *los Estados y el Distrito Federal, lo mismo que los Municipios de toda la República, tendrán plena capacidad para adquirir y poseer todos los bienes raíces necesarios para los servicios públicos.*

Fracción XVII: *el Congreso de la unión y las Legislaturas de los Estados, en sus respectivas jurisdicciones expedirán leyes para fijar la extensión máxima de la propiedad rural, y para llevar a cabo el fraccionamiento de los excedentes de acuerdo con las siguientes bases:*

- a) En cada Estado y el Distrito Federal se fijará la extensión máxima de tierra de que puede ser dueño un sólo individuo o sociedad legalmente constituida.*

ARTICULO 43 CONSTITUCIONAL.

Las partes integrantes de la Federación son los Estados de Aguascalientes, Baja California, Baja California Sur, Campeche, Coahuila, Colima, Chiapas, Chihuahua, Durango, Guanajuato,

Guerrero, Hidalgo, Jalisco, México, Michoacán, Morelos, Nayarit, Nuevo León, Oaxaca, Puebla, Querétaro, Quintana Roo, San Luis Potosí, Sinaloa, Sonora, Tabasco, Tamaulipas, Tlaxcala, Veracruz, Yucatán, Zacatecas y Distrito Federal.

ARTICULO 44 CONSTITUCIONAL.

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

ARTICULO 56 CONSTITUCIONAL.

La Cámara de Senadores se compondrá de dos miembros por cada Estado y dos por el Distrito Federal, nombrados en elección directa. La Cámara se renovará por mitad cada tres años.

ARTICULO 73 CONSTITUCIONAL.

El Congreso tiene facultad:

Fracción VI: *Para legislar en todo lo relativo al Distrito Federal, sometiéndose a las bases siguientes:*

- 1º. El Gobierno del Distrito Federal estará a cargo del Presidente de la República, quien lo ejercerá por*

conducto del órgano u órganos que determine la ley respectiva.

2º. La Ley Orgánica correspondiente establecerá los medios para descentralización y desconcentración de la administración para mejorar la calidad de vida de los habitantes del Distrito Federal, incrementando el nivel de bienestar social, ordenando la convivencia comunitaria y el espacio urbano y propiciando el desarrollo económico, social y cultural de la entidad.

3º. Como un órgano de representación ciudadana en el Distrito Federal, se crea una Asamblea integrada por 40 representantes electos según el principio de votación de mayoría relativa, mediante el sistema de Distrito electoral uninominales, y por 26 representantes electos según el principio de representación proporcional, mediante el sistema de listas votadas en una circunscripción plurinominal. La demarcación de los Distritos se establecerá como determine la ley.

Continúa mencionando esta tercera base, la conformación y funcionamiento de la Asamblea, así mismo la base 4ª, hace lo propio y en su momento la analizaremos.

5°. *La función judicial se ejercerá por el Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, el cual se integrará por el número de Magistrados que señale la Ley Orgánica correspondiente, así como por los jueces de primera instancia y demás órganos que la propia ley determine.*

6°. *El Ministerio Público en el Distrito Federal estará a cargo de un Procurador General de Justicia, que dependerá directamente del Presidente de la República, quien lo nombrará y removerá libremente. Fracción XXIX H: Para expedir leyes que instituyan 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.*

ARTICULO 74 CONSTITUCIONAL.

Son facultades exclusivas de la Cámara de Diputados:

Fracción IV, primera parte: *Examinar, discutir y aprobar anualmente el Presupuesto de Egresos de*

la Federación y del Departamento del Distrito Federal, discutiendo primero las contribuciones que a su juicio, deben decretarse para cubrirlos; así como revisar la Cuenta Pública del año anterior.

ARTICULO 79 CONSTITUCIONAL.

La Comisión Permanente, además de las atribuciones que expresamente le confiere esta Constitución, tendrá las siguientes:

Fracción II: Recibir en su caso, la protesta del Presidente de la República, de los miembros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y la de los magistrados del Distrito Federal.

ARTICULO 89 CONSTITUCIONAL.

Las facultades y obligaciones del Presidente son las siguientes:

Fracción II: Nombrar y remover libremente a los Secretarios del despacho, al Procurador General de la República, al titular del órgano u órganos por el que se ejerce el gobierno en el Distrito Federal, remover a los diplomáticos y empleados superiores de hacienda y nombrar y remover libremente a los empleados de la unión, cuyo nombramiento o remoción no este determinado de otro modo en la Constitución o en las leyes.

Fracción XIV: Conceder, conforme a las leyes, indultos a los reos sentenciados por delitos del orden común, en el Distrito Federal.

Fracción XVII: Nombrar magistrados del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal y someter los nombramientos a la aprobación de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal.

ARTICULO 104 CONSTITUCIONAL.

Corresponde a los tribunales de la Federación conocer:

Fracción I: De todas las controversias del orden civil o criminal que se suscite sobre el cumplimiento y aplicación de leyes Federales o de los tratados internacionales celebrados por el Estado Mexicano. Cuando dichas controversias solo afecten intereses particulares, podrán conocer también de ellas, a elección del actor, los jueces y tribunales del orden común de los Estados y del Distrito Federal. Las sentencias de primera instancia podrán ser apelables ante el superior inmediato del juez que conozca del asunto en primer grado.

Fracción IV: De las que se suscite entre dos o mas Estados y la Federación, así como las que surgieren

entre los tribunales del Distrito Federal y los de la Federación, o un Estado.

ARTICULO 111 CONSTITUCIONAL.

Para proceder penalmente contra los Diputados y Senadores al Congreso de la Unión, los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los Secretarios de Despacho, los Jefes de Departamento Administrativo, los Representantes a la Asamblea del Distrito Federal, el titular del órgano de gobierno del Distrito Federal, por la comisión de delitos durante el tiempo de su encargo, la Cámara de Diputados declara por mayoría absoluta de sus miembros presentes en sesión, si ha o no lugar a proceder contra el inculpado.

ARTICULO 131 CONSTITUCIONAL.

Es facultad privativa de la Federación gravar las mercancías que se importe o se exporten, o que pasen de tránsito por el territorio nacional, así como reglamentar en todo tiempo, y aún prohibir, por motivos de seguridad o de policía, la circulación en el interior de la república de toda clase de efectos cualquiera que sea su procedencia; pero sin que la misma Federación pueda establecer ni dictar en el Distrito Federal los impuestos y leyes que expresan las fracciones VI y VII del artículo 117 constitucional.

Dentro del análisis de este tema pretendo proponer las reformas constitucionales que considero podrían ser aplicables, por lo tanto en este momento me concreto solamente a transcribir los principales artículos que tienen incumbencia para el desarrollo de estas tesis y con posterioridad, una vez terminado el análisis de este trabajo, se llegue a comprender el punto de vista que en particular deseo expresar.

2.2. LEY ORGANICA DEL DEPARTAMENTO DEL DISTRITO FEDERAL.

(MARCO JURIDICO)

Técnicamente debiera denominarse Ley Orgánica del Distrito Federal y no del Departamento²⁰, porque de su contenido se desprende que se refiere a los tres poderes que integran el gobierno de dicha entidad y a todas las ramas de la administración pública en la misma, señala Acosta Romero.

La actual Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal data del año de 1978 y es la cuarta que el Congreso de la Unión a expedido; 1928, 1941, 1970, donde cada una de las

²⁰ Acosta Romero, Miguel, op. cit, p. 244

anteriores a abrogado a su predecesora. La emisión sucesiva de Leyes Orgánicas pone de manifiesto la complejidad cada vez mayor de una estructura administrativa que ha debido adecuarse a los problemas de gobierno de una Ciudad, que en relativamente pocos años, creció de manera desmesurada hasta llegar casi al extremo de su ingobernabilidad.

La vigente L.O.D.D.F., sufrió importantes modificaciones en el año de 1983, a partir de estas reformas la Ley Orgánica dejó de regular en detalle lo relativo a la existencia y funcionamiento de las dependencias con nivel de coordinadores generales hacia abajo. Ahora solo se menciona las dependencias de mayor jerarquía: Jefatura del Departamento, Secretarías Generales (de Gobierno, Obras, Desarrollo Social y Protección y Vialidad), Oficialía Mayor, Tesorería, Contraloría General y Delegaciones. La asignación de facultades y la existencia y organización de las dependencias no reguladas, como es el caso de las coordinaciones generales, direcciones generales y las de áreas, las procuradurías y otras de menor rango, quedaron reservadas al ámbito normativo del Reglamento Interior del Departamento del D.F. Con este criterio se dio mucho mayor flexibilidad a la ley, porque ahora la sola creación o el reajuste en la lista de dependencias no modifica su artículo, salvo que la reestructuración administrativa alcance a las dependencias de mayor nivel.

21 La Ley Orgánica del D.D.F., es el marco jurídico fundamental de la Administración Pública en esta circunscripción, aunque su articulado contiene, además, los principios de la organización vecinal y de la participación política de los ciudadanos.

En su parte propiamente administrativa se dan los lineamientos para la organización el Departamento del D. F., define las circunscripciones de las Delegaciones, establece los criterios de la delegación de facultades, fija las materias generales de competencia del Departamento, organiza distintos tribunales para la justicia administrativa, indica directrices para la prestación de servicios públicos y da pautas sobre las características y componentes del patrimonio del Departamento.

Como complemento regulativo de la Ley Orgánica, existen otros instrumentos entre los que citamos al Reglamento Interior del Departamento del Distrito Federal; cuya materia principal consiste en precisar y llevar con detalle la existencia, organización y funcionamiento de las unidades administrativas del Departamento y el acuerdo por el que se adscribe orgánicamente las diferentes unidades administrativas centrales de éste.

²¹ Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal. D.O. 29 de diciembre de 1978. Reformas de 1983.

Sobre los criterios administrativos que la Ley Orgánica establece, conviene destacar el de desconcentración administrativa; delegación de facultades; de coordinación y el de descentralización, que consiste en la creación de diversos organismos con autonomía de gestión para el cumplimiento específico de algún servicio público.

En el Reglamento interior del D.D.F., se establece otro importante criterio de administración:

El artículo 3º dispone que las unidades administrativas y órganos desconcentrados conducirán sus actividades en forma programada, con base en la política prevista por el Presidente en el Plan Nacional de Desarrollo, como en los programas a cargo del Departamento del D.F.

Existe un nivel de coordinación que no involucra el de las unidades administrativas del Departamento, sino la de éste, como dependencia, con los Estados y Municipios de la federación. A este tipo de coordinación se refiere el artículo 30 de la Ley Orgánica y la regla para lograr mayor eficiencia en la prestación de servicios públicos en las zonas conurbadas o cercanas al Distrito Federal.

Por otra parte las diversas disposiciones en las que se reglamentan las facultades, obligaciones y características de los funcionarios y del gobierno del Distrito Federal están

contenidas en un sin número de leyes, acuerdos y reglamentos, que expresan la forma de concretar y dirigir las acciones del gobierno capitalino. Por otro lado, se dice en estricta técnica legislativa, que quizá no sea la Ley Orgánica del D.D.F., el instrumento normativo idóneo para prever el ejercicio de los derechos políticos de los ciudadanos del D.F., ya que dicha Ley contiene una regulación completa sobre los medios o instrumentos con que cuenta el ciudadano para poder tener una mayor y mejor participación política en esta gran Ciudad.

2.3. ESTRUCTURA Y FUNCIONES DE GOBIERNO EN EL DISTRITO FEDERAL.

Por gobierno debe entenderse técnicamente el conjunto de los órganos que ejercen el poder en toda la actividad de dicha entidad o sea, los tres poderes: ejecutivo, legislativo y judicial.

La organización en Federaciones de los Estados Modernos, trajo como consecuencia el problema del establecimiento de la residencia de los Poderes Federales propios de los territorios donde se pensaba asentar a los primeros, de ahí el origen de los Distritos Federales. Entre otras características que le son comunes²², citarse el que el Congreso de la Federación legisla para el Distrito y que su gobierno generalmente recae en la persona del Gobierno Federal, quien delega la facultad en alguna persona designada por él mismo o bien la ejerce de manera directa, por lo tanto, los ciudadanos residentes en el territorio que comprende el Distrito, no eligen a sus gobernantes locales.

²³A la fecha son cinco países que en América han adoptado este sistema: Estados Unidos de América,

²² Martínez Morales, Rafael. "Derecho Administrativo". U.N.A.M. 2ª ed. México, 1991, p. 76

²³ Acosta Romero, Miguel, op. cit., p.235.

Argentina, Brasil, Venezuela y los Estados Unidos Mexicanos. Todos los Distritos, con las particulares propias de su evolución histórica, comparten las notas características enunciadas, las cuales las convierten en verdaderos centros del poder político de sus respectivos países.

Ahora bien, respecto de la naturaleza administrativa del D.D.F., actualmente los Departamentos Administrativos son: equiparables a las Secretarías de Estado, así mismo los titulares de ambos tienen la facultad de refrendar los actos del Presidente de formular respecto de los asuntos de su competencia, los proyectos de leyes, reglamentos, acuerdos y órdenes que sean necesarios para atender la función de gobierno.

A pesar de que la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal no limita la posibilidad de crear Departamentos Administrativos, a la fecha solo existe el Departamento del Distrito Federal. Y no deja de ser interesante observar que este único sobreviviente del género de los Departamentos no sean, como en el caso de las Secretarías de Estado, un órgano auxiliar del Presidente en una rama determinada del Despacho. El Departamento del Distrito Federal es un auténtico órgano de gobierno que en sus atribuciones encuentra habilitación para actuar en ramas administrativas de muy diversa índole y solamente en la entidad.

Diferencia fundamental con las Secretarías de Estado es que el D.D.F., tenga personalidad jurídica y tenga capacidad para contar con un patrimonio propio, diferencia no del todo explicable dentro de nuestro sistema constitucional -afirma Martínez Morales- porque de acuerdo con este, las dependencias del Ejecutivo no tienen personalidad jurídica del estado y no son más que menores auxiliares administrativos del Presidente. Los casos en que nuestra tradición ha reconocido capacidad jurídica autónoma se refiere exclusivamente a las entidades que integran la Administración Pública Paraestatal y a los Fideicomisos Públicos. El mismo autor apunta que las atribuciones de personalidad jurídica y patrimonios propios al D.D.F., pueden hacer surgir conflictos, sobre todo patrimonial, con la Federación.

Como en todas las dependencias del Poder Ejecutivo, el Jefe del Departamento del Distrito Federal está obligado a informar al Congreso de la Unión sobre los asuntos de su competencia, cuando se discuta una ley o se estudie un negocio concerniente a sus respectivas ramas o actividades, además, tiene la obligación genérica, igual a los titulares de las Secretarías de Despacho, de dar cuenta al Congreso del estado que guarde su respectivo ramo al iniciarse las sesiones.

Artículo 93 Constitucional.

Los Secretarios de despacho y los Jefes de los Departamentos Administrativos, así como los directores y administradores de los organismos

descentralizados Federales o de las empresas de participación estatal mayoritaria, para que informen cuando se discutan una ley o se estudie un negocio concerniente a sus respectivos ramos o actividades.

En el caso del Distrito Federal el Jefe del Departamento, debe de acudir ante la Asamblea de Representantes del Distrito Federal a manifestar el estado que guarde la administración local y lo hace al inicio del periodo ordinario de sesiones de cada año.

La administración del Departamento se encuentra organizada de la siguiente manera:

El Presidente de la República tiene a su cargo el gobierno del Distrito Federal y lo ejerce por conducto del Jefe del Departamento del D.F., quien es auxiliado por Delegados, Subdelegados y un Consejo Consultivo, entre otros.

El Jefe del Departamento es nombrado y removido libremente por el Presidente de la República, a él le corresponde la representación del Departamento, teniendo facultad para nombrar y remover, con la aprobación del Presidente, a sus más cercanos colaboradores.

Independientemente de algunas peculiaridades que presenta el Distrito Federal, no puede desconocerse que su organización tal como se establece en la ley, constituye un

régimen de centralización administrativa ya que las facultades de mando, de vigilancia, de control y de coordinación, no se encuentran en manos de un órgano desvinculado de la Administración Central, es decir al Presidente de la República que es la suprema autoridad en el Distrito Federal.

Todo el complejo administrativo que compone al Departamento del Distrito Federal trata de responder a cinco áreas fundamentales de actividad que, en forma de atribuciones genéricas, les señala su Ley Orgánica, a saber la de Gobierno, la Jurídica - Administrativa, la de Hacienda, la de Obras y Servicios y la de Mejoramiento Económico y Social.

Estos cinco rubros abarcan la mayoría de los problemas que plantea el desarrollo de un espacio administrativo con las características del Distrito Federal y son al mismo tiempo, las que acotan el régimen de atribuciones que habilitan para su ejercicio el Departamento del Distrito Federal y los órganos que lo componen.

FUNCIONES DE GOBIERNO.

2.3.1 PODER EJECUTIVO.

Como ya lo he señalado tanto la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal como la Constitución

Política de los Estados Unidos Mexicanos señalan que, el Poder Ejecutivo recae en el Presidente de la República quien lo ejercerá por conducto del Departamento del D.F. (artículo 73 constitucional). Por su parte el artículo 89 constitucional en su fracción segunda, cuando hace mención de los funcionarios que el Presidente puede remover libremente, alude al "Gobernador" del Distrito Federal.

Una de las observaciones que se han hecho de la forma de organización del Distrito Federal, es que su administración se realiza a través de un Departamento Administrativo, estimando algunos autores, entre ellos el maestro Tena Ramírez²⁴, que esto no es correcto, pues dentro de los auxiliares inmediatos del Presidente, el Departamento Administrativo se ocupa de asuntos generales del país, a la par que las Secretarías de Estado y en consecuencia debió utilizarse otra figura jurídica - administrativa mas adecuada.

2.3.2 PODER LEGISLATIVO.

Dentro del artículo 73 de la Constitución, fracción IV, nos señala que corresponde al Congreso de la Unión legislar en todo lo concerniente al Distrito Federal. El Congreso de la

²⁴ Tena Ramírez, Felipe "Derecho Constitucional Mexicano" ed. 17ª, Edit. Porrúa. Mexico 1990 p. 307

Unión no tiene sin embargo, facultades absolutas sobre el Distrito Federal pues debe legislar con el carácter de un Poder Legislativo Local y en consecuencia, no puede invadir el ámbito Federal, que aún siendo de su competencia, no es propio del Distrito Federal.

El contenido del artículo 117 constitucional se refiere a aquellas limitaciones que tienen las entidades federativas en sus actuaciones. Puede decirse, pues, que para los efectos de la actividad legislativa en el Distrito Federal, el Congreso de la Unión es considerado por la propia Constitución como un órgano local.

Existen además limitaciones del Congreso de la Unión referidas a su facultad de legislar para el D.F., pues a diferencia de las legislaturas locales, el Congreso de la Unión no puede crear los poderes del Distrito Federal, pues estos han sido creados por la propia Constitución.

De esta manera el Poder Legislativo, siendo este el propio Congreso de la Unión, no señala para sí cuales serán sus facultades como legislatura local, esta, sin embargo, es una práctica común entre las entidades federativas, toda vez que , el artículo 124 constitucional las faculta para legislar en todas aquellas materias que no se encuentren expresamente reservadas a la Federación y por una interpretación analógica, lo mismo ocurre en el caso del Distrito Federal.

Dentro del artículo 5° de la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal se estipula también que el Congreso de la Unión será quien ejercerá el Poder Legislativo para el Distrito Federal.

Artículo 5°: Corresponde al Congreso de la Unión la facultad de legislar en todo lo relativo al Distrito Federal, conforme a lo dispuesto en el artículo 73, fracción VI, de la Constitución.

Recientes reformas y adiciones a la fracción VI, del artículo 73 constitucional, adicionaron la base tercera de la misma fracción, para crear un órgano de representación ciudadana, denominada la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, que analizaré en su momento, que cuenta con facultades legislativas, eso sí en forma restringida, en lo referente a bandos, ordenanzas y reglamentos de policía y buen gobierno, entre otros.

2.3.3 PODER JUDICIAL.

La base 4ª fracción VI del artículo 73 constitucional, contiene los elementos esenciales de la organización del Poder Judicial en el Distrito Federal. El Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, se rige por la Constitución y su Ley Orgánica es denominada Ley Orgánica de los Tribunales de Justicia del Fuero Común del Distrito Federal.

La base 5ª y 6ª del artículo mencionado, contiene los señalamientos relativos a la administración de justicia y la forma de designar a los funcionarios encargados de llevarlos a cabo. Es así que entendemos que el Presidente quien designa a los Magistrados del Tribunal Superior de Justicia el Distrito Federal, por un periodo de seis años, los cuales pueden ser reelectos, sometiendo dicha designación a la aprobación de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal. Es también el Presidente, por mandato constitucional, quien designa al Procurador de Justicia del Distrito Federal el cual depende directamente del Ejecutivo, pudiendo este removerlo libremente.

Dentro del artículo 6º de la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal también se encuentra señalado, de la misma manera, la función y los órganos del Poder Judicial.

Artículo 6º: *La función judicial en el Distrito Federal estará a cargo de los Tribunales de Justicia del Fuero Común, de acuerdo con la Ley Orgánica respectiva.*

La justicia administrativa en el Distrito Federal cuenta para su desahogo, con un órgano especial que es el Tribunal de lo Contencioso Administrativo, el cual goza de autonomía estructural respecto a la organización del Departamento del Distrito Federal y según establece su ley constitutiva, es un

Tribunal que opera en Salas, con objeto de controlar la legalidad de los actos de las autoridades administrativas del Distrito Federal.

La función jurisdiccional administrativa, se encuentra plasmada dentro del artículo 7° de la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal

Artículo 7°: *La función jurisdiccional en el orden administrativo estará a cargo de un Tribunal de lo Contencioso Administrativo dotado de plena autonomía y regido por la ley correspondiente.*

En materia de justicia laboral, el órgano competente es la Junta Local de Conciliación y Arbitraje del Distrito Federal, cuya estructura y funcionamiento se compone en los términos que establece la Ley Federal del Trabajo. Asimismo los conflictos de trabajo que se susciten entre el Departamento del Distrito Federal y sus servidores, son competencia del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, en atención a lo dispuesto en el Apartado "B" del artículo 123 de la Constitución.

Artículo 8°: *La justicia en materia laboral será impartida por la Junta Local de Conciliación y Arbitraje del Distrito Federal, dotada de plena autonomía, de acuerdo con lo que establece la Ley Federal del Trabajo.*

De esta forma podemos darnos cuenta que el Distrito Federal en realidad es una entidad más de la Federación, ésta como tal posee personalidad jurídica propia además de contar con un territorio, una población, con poderes que ejercen su gobierno interno y cuenta con un orden jurídico que regula a éste, así mismo se confirma que el Distrito Federal tenga régimen presupuestario y financiero, también en forma independiente de la Federación. De la misma forma que la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal califica de "entidad" al Distrito Federal aún cuando sus autoridades en un aspecto pudieran considerarse Federales, también la característica de locales, como ya lo había mencionado.

Por lo tanto, el esfuerzo administrativo no solo debe pretender dar alcance al ritmo de desarrollo del Distrito Federal sino que quiere también sobreponerse a este ritmo para encauzarlo en orden a mecanismos racionales que permitan planear la acción gubernativa y someter a control el crecimiento urbano de una Ciudad por sus dimensiones, rebasa en algunas ocasiones sus propias posibilidades de atención.

CAPITULO TERCERO.

ANALISIS POLITICO Y SOCIO ECONOMICO.

3.1. DESIGNACION DEL JEFE DEL DEPARTAMENTO DEL DISTRITO FEDERAL Y SU FUNCION.

(CRITICA PERSONAL)

Al Jefe del Departamento del Distrito Federal lo nombra el Presidente, teniendo el mismo status que cualquier miembro de su gabinete y forma parte de lo que podría denominarse "el Consejo de Ministros" o también el llamado "Gabinete Legal".

El Jefe del Departamento del Distrito Federal por lo tanto es un funcionario político - administrativo, informa anualmente al Congreso de la Unión, refrenda los actos del Presidente de la República relativos al Distrito Federal; puede ser llamado a informar por cualquiera de las Cámaras del Congreso y comparece ante la Asamblea de Representantes del Distrito Federal.

El artículo 1º de la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal, reglamentaria de la base 1ª del artículo 73 constitucional, establece que el Presidente de la República tiene a su cargo el gobierno del Distrito Federal y lo ejercerá de acuerdo a la Ley Orgánica y por conducto del Jefe del

Departamento del Distrito Federal, determinando su estructura, sus atribuciones y funciones.

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

El Jefe del Departamento del Distrito Federal tiene la representación legal del mismo, según lo determina el artículo 10º de la citada ley, así mismo según lo establece el artículo 2º del propio ordenamiento legal, deberá residir en el Distrito Federal.

Artículo 2º: *El Jefe del Departamento del Distrito Federal deberá residir en la propia Entidad durante el tiempo que desempeñe su cargo.*

Indudablemente que el residir en el Distrito Federal debe ser una obligación o requisito para poder desempeñar el cargo de Gobernador de la Entidad, una persona que no radica en el Distrito Federal por muy buenas intenciones que tenga de trabajar, no puede saber a ciencia cierta la forma mas adecuada de contrarrestar los problemas de la Ciudad, esto

debido a la falta de conocimiento de las verdaderas causas que lo provocan, lo que ha originado que en muchos casos no se llegue a entender a la población y sus necesidades, si quien gobierna el Distrito Federal tuviese arraigo a su entidad y conociera sus problemas y causas que lo provocan, gobernaría de una forma más adecuada.

Creo que esto ha contribuido a no dar las respuestas correctas a los principales problemas que aquejan al Distrito, ya que si analizamos quienes han ocupado las Jefaturas del Departamento del Distrito Federal, podemos darnos cuenta que ninguno de los anteriores Jefes del Departamento al actual han sido originarios del Distrito Federal, hasta apenas el presente Jefe del Departamento del D.F., Camacho Solís. Además algo que debiera ser lógico, para dar cumplimiento al artículo citado, es que durante el encargo del Jefe del Departamento debe residir en la Entidad.

Artículo 10°: *Corresponde al Jefe del Departamento del Distrito Federal la representación legal de éste, la que podrá delegar, en los términos que establezca el Reglamento Interior, en los funcionarios del propio Departamento que por sus atribuciones se encuentran vinculados con la materia motivo de la representación.*

El mismo artículo 92 constitucional establece el refrendo de los Secretarios, dispone que los reglamentos, decretos y

órdenes del Presidente relativos al gobierno del Distrito Federal y a los Departamentos Administrativos, serán enviados directamente por el Presidente al Gobernador del Distrito Federal y al Jefe del Departamento respectivo.

De esta forma el objetivo de la Jefatura del Departamento del Distrito Federal consiste en dictar las políticas y lineamientos globales en materia jurídica, administrativa, de gobierno, de hacienda, de obras, de servicios social y económica a las que debe sujetarse las Unidades Administrativas del Sector Departamento del Distrito Federal, para atender las demandas de servicios públicos de la población, con el fin de proporcionar y satisfacer los requerimientos de la ciudadanía en apego a los objetivos y prioridades del Plan Nacional de Desarrollo.

²⁵Así las funciones del Jefe del Departamento del Distrito Federal, serán las siguientes:

- Planear, conducir y evaluar la operación de las Unidades Administrativas del sector Departamento del Distrito Federal en lo que se refiere a prestación de servicios públicos y dar cuenta al H. Congreso de la Unión siempre que sea requerido para ello, del estado de guarda su ramo, cuando se discuta una

²⁵ D.D.F. "Manual de Organización Institucional del D.D.F." México, 1986. pp. 38 - 40.

ley o se estudie un asunto concerniente al propio Departamento.

- Refrendar para su validez y observancia, los reglamentos, decretos y acuerdos expedidos por el Ejecutivo Federal en los asuntos que sean competencia del Departamento del Distrito Federal, así como presidir la Comisión Interna de Administración y Programación, designando a los miembros de ésta.

- Presentar al ejecutivo Federal las propuestas de organización del Departamento del Distrito Federal conforme a las disposiciones aplicables y con la intervención correspondiente de la Secretaría de Programación y Presupuesto; así mismo, autorizar y expedir el Manual de Organización General del Departamento del Distrito Federal y los demás manuales de organización, de procedimientos y servicios al público necesario para el mejor funcionamiento del sector.

- Designar a los representantes y funcionarios que ejecuten las facultades de la titularidad de las acciones que forman parte del Capital Social de las Entidades Paraestatales coordinadas por el Sector del Departamento del Distrito Federal.

- *Celebrar convenios con las Entidades de la Administración Pública Federal y los gobiernos de los Estados, en las materias que sean competencia del Sector Departamento del Distrito Federal; así como contratar toda clase de créditos y financiamientos para el sector aludido, con la autorización de las Secretaría de Hacienda y Crédito Público.*

- *Declarar los casos en los que sea de utilidad pública, la expropiación de bienes o la ocupación parcial o total de los mismos, en los términos de los ordenamientos legales aplicables.*

- *Proponer al Ejecutivo Federal por conducto de la Secretaría de Programación y Presupuesto, la creación, transformación, disolución, liquidación, fusión o extensión de las Unidades Administrativas del Departamento del Distrito Federal.*

- *Dictar, dirigir y coordinar las políticas de gobierno del Distrito Federal y el funcionamiento y cumplimiento de los programas en materia de regulación territorial, trabajo y previsión social, política poblacional y desarrollo regional.*

- *Planear, dirigir y evaluar los programas de mediano plazo y anual del sector, vinculando la*

presupuestación y la política financiera en la planificación, así como los sistemas de información del Departamento del Distrito Federal.

- Planear, dirigir y evaluar el funcionamiento de los programas de desarrollo urbano, de ecología y agropecuarios en el Distrito Federal y zonas rurales, así como resolver problemas selectivos de la Ciudad.

- Planear, dirigir y evaluar el funcionamiento de los programas de las actividades sociales y servicios médicos que realice el Departamento del Distrito Federal para promover y contribuir al desarrollo social de la población.

- Fijar, conducir y controlar la ejecución de los programas de obras, de operación hidráulica, de servicios urbanos y de vivienda para la población de escasos recursos del Distrito Federal.

- Planear, dirigir y vigilar las acciones tendientes a mantener la seguridad pública, a proporcionar la prestación de servicios de transporte público y de carga en el Distrito Federal, así como observar el cumplimiento de las disposiciones legales en lo referente a tránsito de vehículos y estacionamientos públicos.

- Dictar, conducir y orientar las normas, políticas y lineamientos sobre administración de recursos humanos, materiales y los servicios generales, así como de modernización y simplificación administrativa de las unidades administrativas del sector Departamento del Distrito Federal.

- Definir y conducir la política fiscal de la Hacienda Pública del Departamento del Distrito Federal, para incrementar la recaudación tributaria abatiendo la evasión fiscal y mejorar el servicio de los contribuyentes del Departamento del Distrito Federal.

- Orientar y vigilar las unidades administrativas del Departamento del Distrito Federal que cumplan con las disposiciones legales en materia de administración, custodia y registro de fondos, valores y bienes a su cargo para controlar el uso y aprovechamiento de los mismos.

- Definir y emitir en materia jurídica, las políticas, normas y directrices a las que deben sujetarse las unidades administrativas del Departamento del Distrito Federal en la operación de sus actividades y proponer al ejecutivo Federal los proyectos de leyes, reglamentos y acuerdos que competan al sector.

- Planear, conducir y evaluar programas y políticas sobre transporte urbano, así como la prestación de este servicio para hacer congruente la red de transporte público en el Distrito Federal.

- Planear, dirigir y evaluar programas en materia de abasto y comercialización de productos básicos, que realicen las unidades administrativas correspondientes del Departamento del Distrito Federal para satisfacer las necesidades de consumo básico de la población.

- Dictar, dirigir y evaluar los medios de difusión masiva del sector y las campañas de difusión sobre las actividades del gobierno del Distrito Federal, así como las políticas de información de las unidades administrativas del Departamento del Distrito Federal.

- Fijar, conducir y vigilar las normas y políticas de impulso al desarrollo socioeconómico del Distrito Federal y al bienestar de la población capitalina, así como el ejercicio de las atribuciones en materia de prestación de servicios, creación de infraestructura, de tramitación y apoyo a diversas actividades en el ámbito de jurisdicción de las Delegaciones Políticas del Departamento del Distrito Federal.

Podemos darnos cuenta que la multiplicidad de atribuciones con que cuenta el Jefe del Departamento del D.F., son excesivas, lo que implica una imposición de medidas que son tomadas por una sola persona, creo conveniente que mas que nada lo que debiera hacer el Jefe del Departamento del Distrito Federal es coordinar y no tanto planear y dirigir, estas atribuciones solamente realizarlas en los caos necesarios de las empresas del gobierno en las que interviene el Departamento del Distrito Federal, pero no en los demás casos, los planes y direcciones debieran estar en las Delegaciones en una forma independiente.

La concentración de facultades en una sola persona solo provoca imposiciones que la mayoría de las veces son arbitrarias, para resolver la situación, aparte de atribuirles un mayor campo de acción a las Delegaciones, pudiera también intervenir la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, ya con las nuevas facultades que pudieran otorgársele y de esta forma desconcentrar el poder tan amplio con que cuenta el Jefe del Departamento del D.F.

El Reglamento del Departamento del Distrito Federal en su artículo 5º, fracción VII y XIX establece:

El Jefe del Departamento tendrá las siguientes atribuciones no delegables:

Fracclón VII: *Acordar los nombramientos de los funcionarios del Departamento y ordenar al Oficial Mayor su expedición.*

Fracclón XIX: *Hacer en su caso, las designaciones a que se contrae el artículo 53 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. Artículo referente a los funcionarios que tendrán a su cargo la dirección de las empresas paraestatales y como en este caso, las dos alternativas son que los nombramientos sean hechos por el Presidente o por el titular del Departamento.*

²⁶La designación de funcionarios en el D.D.F., es en todos los casos, un acto de administración y bajo ninguna circunstancia un acto de ejecución o un acto político; cierto es que se realiza un acatamiento, en última instancia, de las disposiciones que hemos indicado, pero su contenido mas auténtico es dar vida y movimiento a la administración del D.D.F., a través de tales designaciones.

²⁶ Serra Rojas, Andres, "Derecho Administrativo 1^{er} Curso"
Edit. Porrúa, 6^a edición, México, 1988 p. 559

Ahora bien, los funcionarios a los que se refiere este apartado, son aquellos que tienen el carácter, distinguiéndose de los empleados, en virtud de que tienen un cargo transmitido por la ley, que crea una relación externa que les da un vínculo con el exterior que les otorga representatividad y sucede lo contrario con los segundos. En este orden de ideas, los funcionarios del Departamento del Distrito Federal son:

- 1.- El Jefe del Departamento del Distrito Federal
- 2.- Los Secretarios Generales.
- 3.- Los Secretarios Generales Adjuntos.
- 4.- El Oficial Mayor.
- 5.- El Tesorero.
- 6.- El Contralor General.
- 7.- Los Delegados
- 8.- Coordinadores Generales.
- 9.- Procurador Fiscal.
- 10.- Directores Generales.
- 11.- Directores Generales Adjuntos.

Los cuatro primeros niveles que se han listado, son designados por el Presidente y los restantes, debemos entender, que lo son por el Jefe del Departamento, toda vez que el único funcionario además del Presidente, facultado por la Ley Orgánica y su Reglamento Interior, para acordar

nombramientos girando las órdenes correspondientes al Oficial Mayor, de acuerdo a lo previsto en el artículo 5º, fracción VII.²⁷

De esta forma podemos deducir que los diversos servidores públicos que integran la administración de el D.D.F., son nombrados por designación y en ningún caso por elección, con la salvedad de los órganos de colaboración vecinal y ciudadana, que analizaremos posteriormente. Así las designaciones de funcionarios solo las podrá hacer el Presidente de la República o el Jefe del Departamento del Distrito Federal.

Llegando a realizarse algunas reformas tanto a la Constitución como a la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal, del anterior listado pudiera eliminarse tanto al Jefe del Departamento del Distrito Federal como a los Delegados, para que estos fueran electos por votación y no por decisión y los restantes funcionarios si ocuparían sus cargos por designación, esta hecha ahora si por el Gobernador del D.F., electo en forma democrática.

Como ya he señalado en líneas anteriores, la L.O.D.D.F., en su artículo 1º, reitera la calidad del Presidente como gobernante del Distrito Federal, además de esta consideración, queda señalado; y lo ejercerá de conformidad con las normas establecidas por la propia ley, por conducto del Jefe del D.D.F.

²⁷ Supra p. 62

En consecuencia, es designado por nombramiento presidencial. Por su parte la propia ley en su artículo 11°, establece la forma de designación de otros funcionarios de la estructura administrativa del Departamento.

Artículo 11°: *Los Secretarios Generales, los Secretarios Generales Adjuntos y el Oficial Mayor del Departamento del D.F., serán designados y removidos libremente por el Presidente.*

Ahora bien, a nivel técnico - teórico, se ha planteado que naturaleza jurídica tiene el cargo que desempeña, hasta la fecha el Jefe del Departamento del Distrito Federal.²⁸

En tiempos pasados las leyes han hablado de Regente, Gobernador y primera Autoridad Administrativa. Evidentemente estas denominaciones no corresponden con exactitud a las funciones y actividades que lleva a cabo dicho titular, conforme a la Ley Orgánica del D.D.F.

Por lo que hace a la palabra Regente, esta es una figura que fue manejada en los regímenes monárquicos y se hacía referencia a éste como la persona que se encargaba de la administración del reino, durante la etapa en que un menor de

²⁸ Acosta Romero, Miguel, op. cit., p. 250

edad llegaba a la mayoría de edad. Continúa el autor citado, que es claro que en nuestro país, no existe tal régimen y no se trata de ejercer transitoriamente el Poder Administrativo en el Distrito Federal, por lo tanto dicha palabra no es la apropiada en este caso.

En cuanto a la expresión Jefe del Departamento del Distrito Federal no va acorde tampoco con el cargo que desempeña ya que el Distrito Federal no es un verdadero Departamento Administrativo.

29El Departamento del Distrito Federal teórica y técnicamente, no constituye un Departamento Administrativo puesto que éstas dependencias por su naturaleza misma, tiene a su cargo un solo ramo de la Administración Pública ya que el Departamento del Distrito Federal es el ejecutivo, quien encabeza la Administración Pública Central y Paraestatal de la Entidad Federativa Distrito Federal.

Continúa Acosta Romero, estimo, que por analogía y mayoría de razón, el Jefe del Departamento del Distrito Federal, tiene el carácter de un Gobernador de la Entidad, fundo esta afirmación, ya que en la Constitución se habla de un Gobernador de dichas

²⁹ Acosta Romero, Miguel, op. cit. p. 247

entidades. La tradición político - administrativa de nuestro país, siempre ha señalado al Poder Ejecutivo de las Entidades Federativas, con el nombre de Gobernador.

El hecho de que el Poder Ejecutivo del Distrito Federal se ejerce por el Presidente de la República no desvirtúa a mi juicio, que el cargo que desempeña en esa entidad, la persona que él designe, sea el Gobernador es más, el propio texto constitucional, vigente hasta las reformas de 10 de agosto de 1987, reconocía esa calidad al funcionario mencionado, pues en el artículo 82, fracción II, se le designaba con el nombre de Gobernador del Distrito Federal.

Estimo que la reforma publicada, para cambiar la palabra citada, en lugar de aclarar los conceptos, los confunde aún más pues se elimina la palabra "Gobernador" y se dio la redacción un tanto imprecisa, lo que viene a causar mayor inquietud en cuanto a la determinación de la naturaleza de dicha autoridad.

Coincido en lo afirmado líneas arriba por el maestro Acosta Romero, ya que es obvio que quien gobierna este Distrito Federal sea o no electo popularmente es un Gobernador, ya que es éste el que dicta las principales medidas a tomar en la entidad además de dirigirlas y planearlas.

Ahora bien, un sinnúmero de estudiosos, investigadores y politólogos, refiriéndose en lo que se ha dado en llamar la Reforma Política, han manifestado que para evitar que esta sea insuficiente, se debe contemplar antes que nada la elección tanto del "Regente" como de los Delegados, por la ciudadanía, coincidiendo todos los anteriormente mencionados.

Al iniciar este trabajo, mi idea era que al mismo tiempo se pudiera elegir democráticamente, tanto al Gobernador del Distrito Federal como a los Delegados, sin embargo y estando realizando esta investigación creo adecuado debiera primero, elegirse mediante votación a los Delegados y después al gobernador del Distrito, esto con la finalidad de que el cambio en la estructura política de la Ciudad sea en forma gradual debido entre otras cosas a que forzosamente debe haber un reacomodo de fuerzas tanto políticas como sociales a la vez que administrativas, claro que por esto no creo que deba ser demasiado tiempo de diferencia para elegir el Gobernador y a los Delegados (que bien pudiera cambiar su denominación).

3.2. DESIGNACION DE LOS DELEGADOS POLITICOS Y SU FUNCION.

(CRITICA PERSONAL))

La Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal prevé como únicos requisitos para ocupar el cargo de Delegado, el tener una residencia en la entidad no menor a dos años, anteriores a la fecha de su nombramiento, además de que necesariamente sea designado por el Jefe del Departamento del Distrito Federal, previo acuerdo del Presidente de la República. Además del desempeño de las tareas que le son propias a la Delegación como órgano desconcentrado del Departamento, su titular tiene la obligación de realizar recorridos periódicos dentro de su área territorial de competencia, con la finalidad de cerciorarse físicamente de las condiciones en que se están otorgando los servicios públicos a la comunidad, así mismo dará audiencia a quien lo solicite cuando menos dos veces por semana.

Las funciones de los Delegados son las de representar al Jefe del Departamento del Distrito Federal en la circunscripción territorial que conforma la Delegación a su cargo y vigilar los servicios públicos locales, así como el cumplimiento de las disposiciones legales respectivas.

³⁰Rendón Huerta Teresita, en su libro titulado "Derecho Municipal", al referirse a los Delegados del Departamento del Distrito Federal, menciona que las facultades que se ejercen por el Delegado no es en interés del delegante, como sucede entre el representante y el representando, aquél interés lo constituye la función administrativa que se desarrolla y que finalmente resulta ser cabecera de Delegaciones.

Por su parte Faya Viesca³¹, afirma que los Delegados no pueden ejercer las atribuciones que son propias de los órganos centralizados del D.D.F. Las políticas últimas de decisión, control, vigilancia y evaluación siempre estará a cargo de los órganos de más alta jerarquía: Jefe del Departamento, Secretario General de Gobierno, Oficial Mayor, Contralor General y Tesorero. Atribuciones un tanto improcedentes por ser centralistas, considero yo.

El artículo 46° del Reglamento interior, señala:

³⁰ Rendón Huerta, Teresita, "Derecho Municipal" ed. Porrúa, 2ª edición, México, 1991, p. 56

³¹ Faya Viesca, Jacinto. "Administración Pública Federal". Editorial Porrúa, México, 1979. p. 534.

Para el mejor desempeño de sus atribuciones, los Delegados practicarán recorridos periódicos dentro de su demarcación territorial, a fin de verificar la forma y las condiciones en que se presten los servicios públicos, así como el estado en que se encuentren los sitios, obras e instalaciones en que la comunidad tenga interés y darán audiencia al público, por lo menos dos días a la semana.

No es suficiente con otorgarse una verdadera desconcentración de facultades en el Distrito Federal hacia las Delegaciones, esto debe completarse con la elección de los que las representan. En la actualidad existe gente que además de estar preparada cuenta con arraigo en la población de colonias, barrios, unidades habitacionales y pueblos, gente que verdaderamente conoce los problemas de cada localidad y puede saber como enfrentarlos al conocer directamente las causas.

En la dirección de las Delegaciones debe estar gente no solamente preparada sino además aquella que le responda a la sociedad, a la gente que habita dentro de esa demarcación, preocuparse por servirle a ellos que son a los que les afectan las decisiones que se toman en donde va a repercutir las medidas que se vallan a aplicar, hay que responder a las necesidades de la población no solamente a las necesidades políticas y económicas.

Electos en forma democrática los Delegados, estos se preocuparan por quedar bien con la sociedad y no con quedar bien con quien los nombra, ya que no se les designaría, su función estaria enfocada directamente hacia el pueblo, evitando en todo momento el miedo o la presión política por lo que en la actualidad muchos Delegados actúan y por circunstancias políticas dejan de hacer o hacen de manera no adecuada las obras que necesita cada demarcación.

Algunos Delegados coinciden en señalar que la ciudadanía del Distrito Federal está preparada para iniciar el cambio político en la capital y la desconcentración del poder central de la regencia para otorgar mayores facultades a las Delegaciones, mencionaron que de esta forma habrá un mayor acercamiento con la ciudadanía. Señalan que el proyecto de desconcentrar funciones del centro del Departamento del Distrito Federal y hacerlas facultades de las Delegaciones, es una acción positiva y realista, en la que se fortalecerá la relación de acercamiento con la ciudadanía, de esta forma los habitantes podrán realizar trámites integrales en la propia Delegación Política.

3.3. LA ASAMBLEA DE REPRESENTANTES Y SU FUNCION. (CRITICA PERSONAL).

El gobierno del Distrito Federal se organiza centralizadamente desde 1928 y durante más de seis décadas ha continuado una dirección definida y reafirmada, basada en el principio federalista que concibe a la Ciudadanía de México y a sus alrededores como un ámbito, un Distrito que atañe a toda la República, pero a través de los años el país ha generado una evolución social encarada en una realidad excepcional.

32Es así como en 1983 y en diferentes consultas en 1986, se reforman los artículos constitucionales: 73, 74, 79, 89, 110, 111 y 127, esto debido a las demandas de la sociedad de buscar formas participativas mas amplias para gobernar esta gran Ciudad, con las reformas a los artículos citados se crean tres vertientes de participación ciudadana.

La primera que obliga constitucionalmente a llevar a cabo el proceso de descentralización y desconcentración administrativa del Distrito Federal, esto es, modernizar la administración pública del D.F.

³² Rebollo Gout, Juan. "El cambio a través del Derecho".
Editorial Porrúa, México, 1987, p. 22

La segunda consiste en la creación de un órgano de representación ciudadana con funciones normativas, de control y supervisión y salvaguardar los derechos ciudadanos frente a la administración del Distrito Federal por la vía de la procuración.

La tercera, complemento de las anteriores, fortalece y constitucionaliza las atribuciones de las organizaciones vecinales y agrupaciones de ciudadanos, ampliando la democracia participativa en la supervisión y control e incluso, en la gestión de servicios por los mismos ciudadanos del D.F.

Dichas reformas constitucionales, aprobadas, no altera el status jurídico del Distrito Federal el cual continúa siendo una entidad en donde, cualquier asunto importante compete a toda la Federación. Todos los mexicanos tenemos interés acerca de lo que acontece en el Distrito Federal. Es la sede de los Poderes Federales y se gobierna por el Congreso de la Unión, por el titular del Ejecutivo Federal y por el órgano Judicial, este sí mas independiente.

Mediante decreto público en el Diario Oficial de 10 de agosto de 1988, se reformó y adicionó la fracción VI del artículo 73 constitucional, creándose la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, que tiene funciones de gestoría y representación de los habitantes del Distrito Federal ante las autoridades, expedición de bandos, ordenanzas y reglamentos

de policía y buen gobierno, así como de opinión y sugerencia en la relación a ciertos aspectos de conducción de acciones por parte del gobierno del D.F. Asimismo, tiene funciones para aprobar la designación que haga el Presidente de Magistrados del Tribunal Superior de Justicia del D.F. y la de iniciar ante el Congreso, leyes o decretos en materias relativas al Distrito Federal.

El órgano de representación ciudadana en el Distrito Federal denominada Asamblea de Representantes del D.F., esta integrada por 66 representantes electos por votación popular directa, 40 según el principio de votación mayoritaria relativa y 26 según el principio de representación proporcional y duran en su encargo 3 años.

Entre las atribuciones que la reforma constitucional asigna a la Asamblea de Representantes del D.F., que antes eran competencia del Titular del Ejecutivo Federal, en ejercicio directo a través de los órganos de gobierno sujetos a él, destacan las siguientes:

Artículo 73, bases 3ª y 4ª constitucionales.

1.- La facultad de iniciar leyes y expedir decretos en materias relativas al D.F., ante la Cámara de Diputados. Esta capacidad de iniciativa de leyes y decretos ahora es compartida entre la "Asamblea Legislativa" y el Titular del Ejecutivo de la Unión.

- 2.- *La expedición de bandos, ordenanzas y reglamentos de policía y buen gobierno. A través de esta capacidad normativa, la Asamblea ha sido capacitada jurídicamente para imprimir eficacia a las leyes y decretos del Congreso de la Unión, en materia referente al Distrito Federal, en los asuntos que mas directamente afectan nuestra actividad diaria.*

- 3.- *La facultad de evaluación y vigilancia de la correspondencia entre el gasto autorizado y el realizado por el gobierno del Distrito Federal mediante la presentación de un informe anual al Congreso de la Unión. Las facultades del Presidente de la República de supervisar, controlar, evaluar y vigilar la gestión ahora se deposita en un cuerpo colegiado, representativo y popular.*

- 4.- *La facultad de hacer comparecer a servidores públicos del gobierno del Distrito Federal, para que rindan informes sobre el desarrollo de los servicios y la ejecución de las obras encomendadas.*

- 5.- *La apertura de un espacio político y administrativo como lo es la Asamblea se nutre de otras esferas del poder. En esto no solo el*

Ejecutivo ha adelgazado sus facultades sino que el Congreso mismo ha desconcentrado y comparte ahora algunas de sus atribuciones. Además de que se ha facultado a la Asamblea para aprobar los nombramientos que hiciese el Presidente en favor de los Magistrados del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, facultad que anteriormente pertenecía a la Cámara de Diputados.

En materia de supervisión de la administración pública del Distrito Federal, la Asamblea tiene la facultad y obligación de atender las peticiones y quejas que formulen los habitantes del Distrito Federal, respecto del cumplimiento, por las unidades centrales, los órganos desconcentrados y las entidades paraestatales del Distrito Federal, de las obligaciones que les señalan las disposiciones jurídicas en materia administrativa, de obras y servicios.

Por acuerdo de la Asamblea, se podrán dirigir peticiones y recomendaciones a las autoridades competentes, tendientes a satisfacer los derechos e intereses legítimos de los habitantes del Distrito Federal y a mejorar la utilización y aplicación de los recursos disponibles.

33 Artículos 8° de la Ley Orgánica de la Asamblea de Representantes:

Son facultades de la Asamblea en materia de supervisión de la Administración Pública del Distrito Federal, respecto del cumplimiento, por las unidades centrales, los órganos desconcentrados y las entidades paraestatales del Distrito Federal, de las obligaciones que les señalan las disposiciones jurídicas en materia administrativa, de obras y servicios.

Por acuerdo de la Asamblea, se podrán dirigir peticiones y recomendaciones a las autoridades competentes, tendientes a satisfacer los derechos e intereses legítimos de los habitantes del Distrito Federal y a mejorar la utilización y aplicación de los recursos disponibles.

Asimismo, la Asamblea está facultada para participar, en los términos previstos por el artículo 73, fracción VI, base 3ª de la Constitución, en la vigilancia de la administración presupuestal y contable del Distrito Federal.

Una vez discutida la cuenta del Distrito Federal por la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión comunicará a

³³ Ley Orgánica de la Asamblea de Representantes del D.F. D.O.
2 de febrero de 1988

la Asamblea, las consecuencias que derivaron de sus observaciones.

Considero, debiera reformarse esta parte del artículo citado, toda vez que la Asamblea debiera tener mayores facultades en cuanto al control de los ingresos del Departamento y también de los egresos y no atenerse a las observaciones que sean giradas por la Cámara de Diputados.

Continuando con la redacción del artículo:

La Asamblea podrá citar a los servidores públicos de la administración pública del Distrito Federal, a que se refiere el artículo 11° de esta Ley, para que informe sobre el desarrollo de los servicios y la ejecución de las obras encomendadas a la administración pública del Distrito Federal.

Artículo 11°: *La Asamblea podrá citar a los titulares de las unidades centralizadas, órganos desconcentrados y entidades paraestatales, del Distrito Federal en los casos siguientes:*

- I.- Cuando se encuentre en estudio una iniciativa para la expedición o reforma de un ordenamiento relacionado con la competencia específica del servicio público que debe comparecer,*

II.- Cuando exista la necesidad de conocer información sobre el desarrollo de los servicios públicos o la ejecución de obras correspondientes al ámbito de competencia del servidor público que deba ser citado.

En materia de promoción y gestoría tiene la Asamblea las siguientes facultades:

Artículo 9º: Son facultades de la Asamblea en materia de promoción y gestoría:

I.- Proponer al Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, por conducto del Titular del órgano del gobierno del Distrito Federal, la atención de problemas prioritarios, a efecto de que, tomando en cuenta la prevención de ingresos y los programas a realizar, los considere en el Proyecto de Presupuestos de Egresos de la Entidad:

II.- Formular al titular del órgano de gobierno del Distrito Federal, las peticiones que acuerde el pleno de la Asamblea, para la solución de los problemas que planteen sus miembros, como resultado de su acción de gestoría ciudadana;

III.- Analizar los informes semestrales que deberán presentar sus miembros, para que el pleno tome

las medidas que correspondan dentro del ámbito de sus facultades de consulta, promoción, gestoría y supervisión.

IV.- *Las demás que le otorgue la presente ley.*

Al reformarse la Constitución y atribuciones a la Asamblea, ya no sería necesario proponer al Ejecutivo Federal en todo caso sería al Gobernador del Distrito Federal o bien que sean facultades propias de la Asamblea de decisión, mediante una consulta pública.

En materia de consulta pública, la Asamblea tiene las siguientes facultades:

Artículo 10°: *Son facultades de la Asamblea en materia de participación ciudadana:*

I.- *Convocar a consulta pública sobre las materias de su competencia y determinar las bases a las que estará sujeta la consulta de la convocatoria respectiva.*

II.- *Publicar los resultados de la consulta y dar a conocer las acciones, con esta base, llevará a cabo la Asamblea:*

III.- Establecer los medios y mecanismos necesarios para mantener una constante comunicación con sus representados.

IV.- Orientar a los habitantes del Distrito Federal acerca de los medios jurídicos y administrativos de que puedan disponer para hacer valer sus derechos ante las autoridades de la entidad, así como respecto de los requisitos y procedimientos para que ejerzan ante la Asamblea el derecho de iniciativa popular.

V.- Orientar a los habitantes del Distrito Federal acerca del régimen jurídico del uso y destino del suelo dentro del mismo.

Aquí notamos que realmente la Asamblea de Representantes no cuenta con un poder real de convocatoria, este viene como consecuencia a las circunstancias por las cuales llegan a este foro representantes que en realidad no cuentan con un verdadero apoyo entre la población y utilizan a la Asamblea solamente como un escalón político.

En materia de aprobación de nombramiento de los Magistrados Tribunal Superior de Justicia, deberán ser sometidos a la aprobación de la Asamblea. El mismo procedimiento se observará para los nombramientos de los

Magistrados del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal.

Artículo 15°: *Los nombramientos de Magistrados de Tribunal Superior de Justicia que haga el Presidente de la República, en los términos del artículo 73 constitucional, deben ser sometidos a la aprobación de la Asamblea.*

El mismo procedimiento se observará para los procedimientos de los Magistrados del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal.

Creo que el Presidente no debería hacer estos nombramientos, la Asamblea mediante un estudio y análisis de los propuestos bien pudiera proponerlos y aprobar sus nombramientos, el Presidente debe ser ajeno a la designación para así evitar lo que pudiera ser una especie de obediencia y docilidad por quien los nombra.

En materia de iniciativa de leyes, la Asamblea, podrá iniciar por acuerdo del pleno, ante el Congreso de la Unión, las leyes o decretos en materia que afecte al Distrito Federal.

Artículo 50°: *El derecho de iniciar bandos, ordenanzas y reglamentos de policía y buen gobierno compete:*

I.- *A los miembros de la Asamblea.*

II.- *A los representantes de los vecinos organizados en los términos establecidos por la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal y*

III.- *A los ciudadanos que presenten por escrito una iniciativa acompañada de la firma de diez mil ciudadanos, en los términos del artículo 52°.*

Creo innecesario presentar un escrito en el que deban aparecer diez mil firmas de ciudadanos para poder iniciar un trámite, bien pudiera ser solamente un escrito en el que se fundara la petición de iniciativa por afectar algún interés, que no por ser un número menor a diez mil gente, deja de ser importante.

Artículo 51°: *Toda iniciativa pasará a la Comisión respectiva para que se dictamine. El modo, forma y término para las discusiones y votaciones se establecerán en el Reglamento Interior de la Asamblea de Representantes.*

Artículo 52°: *Los ciudadanos del Distrito Federal tienen el derecho de iniciativa popular respecto de las materias que son competencia de la Asamblea. La iniciativa popular es un procedimiento de participación de los ciudadanos del Distrito Federal*

para proponer la creación, reforma, derogación o abrogación de bandos, ordenanzas y reglamentos de policía y buen gobierno relativos al propio Distrito Federal.

Este derecho solo podrá ser ejercido conjuntamente por un mínimo de diez mil ciudadanos que, a la fecha de la iniciativa, sean residentes del Distrito Federal.

Una vez verificados el número y la identidad de los ciudadanos que suscriban una iniciativa, por los medios y procedimientos previstos en el reglamento para el Gobierno Interior de la Asamblea, aquella será turnada a la comisión que corresponda, la cual tendrá la obligación de presentar su dictamen a la consideración del pleno en el mismo periodo ordinario de sesiones, salvo que la presentación se hubiese hecho en los últimos quince días hábiles de dicho periodo inmediato siguiente.

Artículo 56°: *Cada representante será gestor y promotor ante las autoridades administrativas de los derechos sociales de los habitantes del Distrito Federal con quienes procurará tener una comunicación permanente. Las demandas que estos le presenten serán llevadas ante el pleno de la Asamblea cuando afecten el interés general.*

Ahora bien, con lo que respecta a la actividad de la primera Asamblea, se emitieron doce reglamentos en total, pero a la fecha son la mayoría infuncionales porque aún presentan graves fallas, muchos dictámenes se quedaron sin dictaminar y muchos reglamentos están incompletos.

Respecto a los diferentes grupos representativos en el Distrito Federal, cualquier representante o grupo de representantes podrán presentar a la Asamblea propuesta de leyes o decretos relativos al D.F., las cuáles serán turnadas a las comisiones para ser dictaminadas y presentadas ante el pleno para que en su caso, determine su envío al Congreso de la Unión.

Artículo 16°: *La Asamblea podrá iniciar, por acuerdo del pleno, ante el Congreso de la Unión, las leyes o decretos en materia del Distrito Federal. Cualquier representante, o los grupos de representantes a que hace referencia el artículo 47 de esta ley, podrán presentar a la Asamblea propuesta de leyes o decretos en materia del Distrito Federal, las cuales serán turnadas a las comisiones de la propia Asamblea para ser dictaminadas y presentadas ante el pleno, para que, en su caso, determine su envío al Congreso de la Unión, en los términos del primer párrafo de este artículo.*

La Asamblea del Distrito Federal, de manera más aislada, distanciada de su propósito fundamental, puede parecer una entidad anómala, incierta; sin sus complementos constitucionales puede generar el falso debate en torno al Poder Legislativo del D.F., discusión sobre un órgano y no sobre un propósito: la mayor democracia. El Distrito Federal cuenta con un órgano Legislativo que es el Congreso de la Unión porque a la Unión le corresponde emitir las leyes y reglamentos de la entidad que alberga los Poderes de la Federación. La Asamblea en cambio, es un mecanismo integrado a una relación de canales de participación; es un nuevo espacio pleno de sentido para ensanchar la democracia en esta urbe. Pero bien pudiera ser algo más de lo que es en la actualidad si contara con poderes ejecutivos y no solo de opinión.

Es así como la Asamblea de Representantes del Distrito Federal es un órgano de representación política electo por el sistema mixto de mayoría y representación proporcional, elegidos por votación secreta de los ciudadanos. Por sus facultades, es también un órgano de control de la administración y supervisión de este Distrito Federal.

Las implicaciones políticas de la sesión de facultades hechas por el Ejecutivo y el Legislativo para constituir la Asamblea del D.F. y fortalecer las atribuciones de las organizaciones vecinales, genera una recomposición de las fuerzas que contienen en el poder del D.F. y modifica la agenda

política en la disputa por los asientos en aquella representación y en cada una de las organizaciones vecinales y ciudadanas.

La imaginación colectiva del país ha producido una respuesta lo que, sin recato, podemos llamar un escándalo urbano³⁴ la Ciudad de México es como ninguna Ciudad; sus problemas como ningunos otros; sus soluciones no pueden pertenecer a ortodoxia alguna; su naturaleza insospechada, incógnita a veces, reclama la presunción del experimento y un profundo sentido de responsabilidad social; un juego de voluntades donde no haya ganadores ni perdedores, sino un nuevo terreno donde determinar los límites del debate político, que es también el debate por la Nación.

35 En entrevista aparecida en el periódico La Jornada, al opinar el Presidente de la República respecto a la Asamblea de Representantes dijo a los Asambleístas que gracias a la calidad del debate político la Asamblea de Representantes del Distrito Federal ha podido, al mismo tiempo, integrar respuestas, aprobar y expedir reglamentos que son

³⁴ Rebollo Gout, Juan, op. cit., p. 36

³⁵ "Un acierto", la creación de la Asamblea de Representantes del D. F., afirma Salinas"
Emilio Lomas M. "La Jornada" México, 18 de julio de 1989 p. 3

esenciales para la vida cotidiana de los habitantes de la capital.

Dijo que ha dado también un ejemplo de debate político de altura, de respeto a las opiniones diversas, con la intención de recoger la intensa pluralidad de la vida política en la capital de la República, esto lo manifestó al término del segundo periodo de sesiones ordinarias de la Comisión de Asambleístas del Distrito Federal.

Continuando añade el Presidente:

"Ustedes lo han hecho, demostrando que este órgano de instalación nueva en la capital, va probándole a los habitantes del distrito Federal que ha resultado un acierto su creación y puesta en marcha. Con responsabilidad, añadió el primer mandatario transmito la opinión de los habitantes de la Capital de la República, que se encuentra en ustedes dignamente representados y reconociendo la labor de seriedad y positiva que vienen llevando a cabo".

El 23 de septiembre de 1991, el entonces Secretario General del Gobierno del Distrito Federal, Jesús Martínez Álvarez, puntualizó que la ampliación de facultades de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal sería una de

los temas principales de la reforma política del Distrito Federal a fin de posibilitar que tenga una mayor capacidad de respuestas a las inquietudes ciudadanas. Durante la reunión de trabajo en la que se hizo un balance del desempeño del Comité de Atención Ciudadana de la Asamblea, el funcionario destacó que el D.D.F., instrumentará mecanismos de respuesta más ágiles para fortalecer la capacidad gestora del organismo y su papel legítimo y máximo interlocutor político de la Ciudad, así mismo asambleístas de diferentes partidos, demandaron la ampliación de facultades para el organismo a fin de evitar que este sea mero intermediario y se pronunciaron porque los planteamientos de la A.R.D.F., tengan carácter resolutivo.

Martínez Alvarez destacó que la A.R.D.F., ha sido un importante catalizador del clima de renovación democrática y participativa que existe en el Distrito Federal.

36 Por otra parte investigadores de la U.N.A.M., manifestaron que la Asamblea de Representantes del Distrito Federal carece de arraigo dentro de la ciudadanía y por ello sus gestiones no pasan de ser buenas intenciones, manifestaron los investigadores Mario Bassols Ricardez y Rocto Corona Martínez, al señalar que pocos miembros de este órgano

³⁶ Perfil de La Jornada. "Hacia la democratización del D.F.: la perspectiva académica".
Alonso Urrutia y Víctor Ballinas "La Jornada" México 23 de marzo de 1992.

colegiado desde que se fundó tienen pocos conocimientos de la capital y sus problemas.

Señalan los catedráticos en su estudio denominado "Entre la Sociedad y el Gobierno: la A.R.D.F.", que ninguno de los miembros de la Asamblea de Representantes se ha formado en las filas del movimiento urbano popular o han militado en alguna organización de colonos en particular, por lo que de alguna manera no tienen representativa real. Dice el estudio, que los Asambleístas son políticos fogueados en el ámbito nacional entresacados de la burocracia del partido que los postuló o bien representantes gremiales o sindicales.

Por otra parte en entrevista periodística del periódico La Jornada, del 17 de febrero de 1992, Osorio Palacios, Presidente de la Comisión de Gobierno de la A.R.D.F., al preguntarle su opinión respecto a la manifestación de algunos representantes políticos de algunos partidos sobre la desaparición de la Asamblea tenga mayores facultades legislativas para dar cumplimiento obligatorio a la norma de cada uno de los problemas que aquejan esta urbe".

37 La postura del Partido de la Revolución Democrática, mediante su fracción en la A.R.D.F., se

³⁷ "PRD: es necesario sustituir a la A.R.D.F." Víctor Ballinas
"La Jornada" México, D. F. 24 de enero de 1992 p. 20

manifestó por la desaparición de ésta y por la creación de un nuevo organismo de representación ciudadana, que establezca otra normatividad para el desarrollo de esta capital y considere mecanismos para la designación de sus funcionarios.

Alfonso Ramirez Cuellar, del mismo partido, manifestó que la Asamblea de Representantes del D.F., es ya un organismo debilitado, con facultades limitadas, que solo conserva la función de gestoría, por lo que debe desaparecer. El asambleísta subrayó que la crisis de la A.R.D.F., es producto de la crisis del sistema de gobierno centralizado, por lo que la reforma política es debilitar este órgano popular y degradar su imagen.

No concuerdo con lo que manifiesta el asambleísta perredista, no creo que la Asamblea esté en crisis como lo señala, lo que sucede es que está muy limitada, sus facultades deberían ser más amplias y contar con un respaldo mayor, ser más independientes sus miembros, que desaparezca la sumisión de la mayoría de los Asambleístas del partido "oficial" hacia el Jefe del Departamento, que sus compromisos sean con los ciudadanos y no con el "regente".

Los seis partidos políticos representados en la Asamblea de Representantes -PAN, PRI, PRD, PPS, PARM y PFCRN- acordaron estudiar y analizar una iniciativa de reformas constitucionales para ampliar las facultades de este órgano, la cual podría ser representada por el Congreso, (iniciativa que no prosperó). Pero en la cual podemos apreciar los intentos que se empiezan a dar.

El PARM destacó que la Asamblea constituye una prueba irrefutable que los mexicanos podemos crear espacios donde se practique con éxito la discusión racional y se alcancen decisiones conjuntas que beneficien y protejan a los habitantes de la Ciudad de México.

Rene Torres Bejarano, del PRD, propuso dos compromisos básicos a las fuerzas políticas aquí representadas: uno, que al margen de los resultados electorales las responsabilidades de la esfera ejecutiva del gobierno local recaigan en representaciones populares y dos, que esta Asamblea presente el dictamen de reforma al artículo 73 constitucional, para ampliar sus facultades.

Beatriz Gallardo del PFCRN, destacó la necesidad de ampliar aunque sea algunas facultades, como revisar

la cuenta pública del Departamento del D.F. y supervisar obras.

Tayde González Cuadros del PAN, indicó que la Asamblea cumplió con su vocación de servicio, que facultades limitadas y con pocos o ningunos recursos, menos que las delegaciones, pero damos testimonio de trabajo cumplido y que este no es el final, sino el principio de la vida plenamente humana y democrática de la Ciudad.

Fernando Ortíz Arana del PRI, preciso que no todo lo hemos dictaminado ni resuelto, aún hay asuntos pendientes en comisiones, pero ello no obedece a propósitos de congelamiento o a una negativa de la mayoría; la razón es que se requiere un diálogo más amplio y profundo entre nosotros. Concluyó apoyando la demanda de ampliación de facultades y atribuciones de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal.

La Asamblea cumplirá su papel múltiple en la medida en que los procesos de participación se consoliden y mutuamente se refuercen. A una mejor organización vecinal a una más eficaz desconcentración y descentralización, la Asamblea encontrará una auténtica capacidad de promoción, gestoría, capacidad de respuesta en el control y supervisión de los actos

de las autoridades administrativas y un foro más fiel de representación política.

Aún más para que el papel de la Asamblea sea más eficaz sus facultades deben ser mayores, es cierto que fue una válvula de escape al momento de crearse, que abrió nuevos espacios de participación, pero aún así no del cause necesario para alcanzar una participación adecuada a esta gran Ciudad.

El convertir a la Asamblea en un Congreso Local o Asamblea Legislativa Local, sería lo más adecuado, se legislaría realmente para la entidad y no solamente se limitaría a proponer y vigilar, sus actos tendrían el carácter ejecutivo y no quedar solo en reglamentos que no llegan a concretarse.

Es indudable que teniendo un congreso Local, real, que sería la Asamblea a cargo de verdaderos conciudadanos electos popularmente, se podrían crear leyes en las que verdaderamente se estudie su aplicación, en donde los asambleístas siendo originarios de la entidad reconozcan las fallas y apliquen medidas más justas y necesarias.

Los diputados federales que son los que en la actualidad legislan para el Distrito Federal no pueden tener el conocimiento real de la situación que prevalece en la entidad, esto debido a que representan a diferentes entidades del país, su conocimiento acerca de lo que sucede en el Distrito Federal por lo tanto no puede ser muy atinado, además de enfocarse

principalmente a la atención de los asuntos de la Federación, esta gente, por estas causas, no son las más indicadas para legislar en lo relativo al Distrito Federal que debe atenderse a lo que el Congreso de la Unión cree que es conveniente y que no siempre es así.

Para evitar la apatía y falta de interés de la mayoría de los legisladores federales, debería facultarse a la Asamblea a legislar en lo relativo al Distrito Federal, con sus limitaciones, no basta con haberle restado facultades al ejecutivo y al Congreso de la Unión con la creación de aquella, ahora debe de otorgársele el carácter de Asamblea Local (Congreso Local), señalando sus límites para no interferir con los Poderes Federales, esto si se puede lograr, solo falta la voluntad política para poderlo llevar a cabo.

3.4 CONFORMACION DE LAS 16 DELEGACIONES DEL DISTRITO FEDERAL.

Las Delegaciones son consideradas administrativamente como órganos desconcentrados, ya que gozan de autonomía funcional, sin perder el vínculo de subordinación jerárquica con la jefatura del Departamento. Tienen encomendada la atención y vigilancia de los servicios públicos en sus respectivas áreas, como la parte de mayor trascendencia, dentro de las tareas que le competen desarrollar.

Dentro del Manual de Organización del Departamento del Distrito Federal, señala las atribuciones de las Delegaciones: de la manera que se ha mencionado, las Delegaciones del D.F., han sido constituidas como órganos desconcentrados, jerárquicamente subordinados al Jefe del Departamento y su competencia está subordinada al Jefe del Departamento y dirigida a conocer de los asuntos propios de la entidad federativa dentro del ámbito territorial que cada uno le ha establecido la Ley Orgánica, pudiendo, en todo momento, el Jefe del Departamento revisar, modificar, confirmar, revocar o nulificar los actos que estas emitan.

Al respecto el Reglamento Interno del D.D.F., en su artículo 45º, señala las facultades con que contarán para el desarrollo de sus tareas. Es de señalar que en este mismo artículo en su parte final, el propio Reglamento indica que las facultades consignadas en el artículo precedente, podrán ser

ejercidas por el servicio público jerárquicamente inmediato inferior.

Respecto a cada Delegación, en el Presupuesto de Egresos del Departamento del Distrito Federal, se establecen con toda precisión, las partidas para cubrir las erogaciones correspondientes a su funcionamiento.

El objetivo primordial de las Delegaciones consiste en dirigir, coordinar e instrumentar las normas y políticas que impulsen el desarrollo socioeconómico del Distrito Federal y el bienestar de la población capitalina, ejerciendo las atribuciones en materia de prestación de servicios, creación de infraestructura, de tramitación y apoyo a diversas actividades en el ámbito de la jurisdicción, con apego a los lineamientos de las áreas normativas centrales y disposiciones jurídico-administrativas, para apoyar a los órganos centrales en la ejecución de sus acciones operativas y contribuir al acercamiento entre la ciudadanía y las dependencias.

En cuanto a la conformación y funcionamiento de todas y cada una de las 16 Delegaciones que conforman el D.F., lo ideal y desde mi particular punto de vista debiera ser que cada Delegación se convierta, auténticamente, en una pequeña Ciudad lo más autónoma posible, que resuelva todos sus problemas, que enfrente todas aquellas circunstancias y hechos que afectan su normatividad y así el conjunto de Delegaciones puede constituirse en una mejor gran Ciudad. El

desconcentrar verdaderamente las funciones centrales hacia las Delegaciones sería un paso positivo para poder atender con mayor celeridad los trámites administrativos y los problemas en general de los ciudadanos.

Anteriormente las Delegaciones que hoy conforman el D.F., se les denominaba Delegaciones Políticas, pero es a partir de la Ley Orgánica de 1970 que se les llama simplemente Delegaciones del Distrito Federal.

El artículo 15° de la Ley Orgánica del D.D.F. estipula lo siguiente:

Las Delegaciones del Departamento del Distrito Federal son órganos desconcentrados y estarán a cargo de un Delegado, el cual será nombrado y removido por el Jefe del Departamento previo acuerdo del Presidente de la República. El segundo párrafo de este mismo artículo añade:

El Delegado deberá tener residencia en el Distrito Federal no menor de dos años inmediatamente anteriores a la fecha de su nombramiento.

Los Delegados ejercerán las atribuciones que les corresponden al Departamento del Distrito Federal, en sus respectivas jurisdicciones. Quedan exceptuadas aquellas atribuciones que por su naturaleza sean propias de los órganos de la

administración centralizadas. La desconcentración de atribuciones siempre será general y garantizará la autonomía de su ejercicio por los Delegados, en coordinación con los órganos de la administración central y desconcentrada, para el mejor gobierno de la entidad.

Los Delegados ejercerán las atribuciones que correspondan al departamento en sus respectivas jurisdicciones.

Como podemos observar de acuerdo a la lectura del artículo anterior, las Delegaciones son órganos desconcentrados de las cuales las funciones de los Delegados se restringen a su respectiva jurisdicción. Actualmente el D.F., cuenta con 16 Delegaciones que dividen su territorio y que se denominan como sigue:

- 1.- Alvaro Obregón.
- 2.- Azcapotzalco.
- 3.- Benito Juárez.
- 4.- Coyoacán.
- 5.- Cuauhtémoc.
- 6.- Cuajimalpa de Morelos.
- 7.- Gustavo A. Madero.
- 8.- Iztacalco.
- 9.- Iztapalapa
- 10.- Magdalena Contreras.

- 11.- Miguel Hidalgo.
- 12.- Milpa Alta.
- 13.- Tláhuac.
- 14.- Tlalpan
- 15.- Venustiano Carranza
- 16.- Xochimilco.

La denominación a que he hecho referencia se establece en el artículo 14° de la Ley Orgánica del D.D.F., más aún dentro del artículo 15° de esta misma ley señala con precisión los límites de cada Delegación.

En la Ley orgánica vigente, la dependencia que tiene a su cargo el seguimiento de las funciones desconcentradas en las Delegaciones es la secretaria General de Gobierno, la que a su vez funge como órgano de concertación y coordinación central de los asuntos delegados para evitar su posible dispersión y mantener el contacto entre las orientaciones de las funciones de gobierno desconcentradas y las directrices generales que encausan el desempeño político y administrativo del D.D.F. en su conjunto.

FUNCIONES

³⁸Las funciones de las Delegaciones que conforman el Distrito Federal, son las siguientes:

Controlar la zonificación en cuanto al uso del suelo, opinar y expedir licencias para la ubicación de industrias, fraccionamientos y subdivisiones, así como para construir, ampliar, modificar, conservar y mejorar inmuebles.

Proporcionar los servicios de construcción, mantenimiento, reparación, remodelación y limpieza de las obras públicas y viviendas.

Dirigir y conservar el sistema de distribución de agua potable y drenaje, así como efectuar la instalación de tomas domiciliarias y mantener el sistema de alumbrado público.

Administrar y verificar el funcionamiento de los juzgados del registro Civil y proporcionar la orientación necesaria para el cumplimiento de disposiciones ciudadanas.

³⁸ Manual de Organización del D.D.F., op. cit., p. 45, 46

Administrar los Tribunales Calificadores y vigilar el cumplimiento de los reglamentos gubernativos que rigen en el Distrito Federal aplicándolos en su caso, así como levantar actas, calificarlas e imponer las sanciones correspondientes a los ciudadanos que se hagan acreedores por violaciones a los mismos.

Colaborar en el proceso de regulación de la tenencia de la tierra y prestar servicios relacionados con la política poblacional y los asentamientos humanos, así como coadyuvar a definir y desarrollar las políticas sobre dicha materia.

Apoyar a las autoridades competentes en la definición de políticas y estrategias de participación ciudadana, así como prever la integración de los comités de manzana, asociación de residentes y las juntas de vecinos para ejecutar obras de interés público y expedir actas constitutivas.

Otorgar licencias y autorizaciones de funcionamiento y mantener actualizado el padrón de giros comerciales.

Promover, organizar y coordinar eventos y actividades culturales, educativas, turísticas y deportivas, así como coadyuvar en el establecimiento de programas de capacitación deportiva.

Administrar y operar centros sociales y deportivos, casas de protección social y comunidades, servicios asistenciales y centros de desarrollo infantil del Departamento del Distrito Federal.

Autorizar y vigilar los espectáculos públicos con base en la normatividad emitida por el D.D.F.

Elaborar y apoyar la realización de estudios y proyectos tendientes a mejorar los servicios que son de su competencia y proporcionar asesoramiento sobre los servicios públicos a la ciudadanía.

Integrar y proporcionar información a las autoridades competentes sobre los servicios y resultados que se originan de su prestación.

Desde el punto de vista político, la organización delegacional prevé una forma alternativa al municipio para la participación ciudadana. Si bien es cierto que los funcionarios de las Delegaciones lo son por designación y no por elección, la Ley Orgánica regula otro cauce de injerencia para los gobernados; a ello responden las disposiciones sobre los órganos de colaboración vecinal y ciudadana. En cada una de las Delegaciones existe la posibilidad para los ciudadanos de integrar diversas instancias, que en su momento analizaremos.

Respecto a cada Delegación, dentro del Presupuesto de Egresos del Departamento del Distrito Federal se establecen con precisión, las partidas para cubrir las erogaciones correspondientes a su instalación, organización y funcionamiento. Podemos observar que es casi imposible que un gobierno satisfaga los requerimientos y demandas de tan desmedida concentración de población.

39 Rendón Huerta señala que, bajo este panorama, el centralismo, se propicia y agudiza como un fenómeno político, que implica la absorción de facultades por un solo ente, la unidad de decisiones y criterios y la subordinación incondicional en orden a la ideología y tendencia de un limitado y cerrado núcleo de población.

Continuando con la misma autora, señala que:

Las Delegaciones Políticas son órganos desconcentrados del Departamento del Distrito Federal, dotados de facultades político-administrativas, para atender en un ámbito territorial delimitando asuntos propios de las atribuciones conferidas por la ley al Departamento mencionado. Las Delegaciones Políticas constituyen la expresión territorial del gobierno del estado.

³⁹ Rendón Huerta, Teresita, op. cit., p. 53

Por otra parte los perredistas manifiestan que los Delegados deben ser electos por los capitalinos y sus demarcaciones deben contar con autonomía y presupuesto suficiente para poder ser verdaderas unidades administrativas, porque, agregaron, hoy las Delegaciones son inoperantes, se ahogan en términos presupuestarios y cumplen funciones secundarias.

El Delegado del Departamento del Distrito Federal en Benito Juárez, Roberto Ortega Lomelí, en entrevista radiofónica, manifestó que hay funciones y facultades del área central que al pasar a ser decisión de las Delegaciones podrían ser más eficientes y como ejemplo citó que los trámites de obras, una parte se realiza en las jurisdicciones y otras en el área central y eso hace caer en burocratismo, por ello se buscará la apertura de una ventanilla que controle todo.

Ahora bien para poder realizar mejor sus funciones, las delegaciones aparte de contar con mayores facultades y funciones verdaderamente desconcentradas, deben aumentarse, esto, debido a la gran concentración de población que existe principalmente en cuatro de las actuales Delegaciones que conforma el Distrito Federal, implica esto, mayores problemas y lentitud en la prestación de los diversos servicios públicos que presta el departamento. Por esto debería darse una nueva distribución de las Delegaciones que conforman la entidad y que considero sería apropiada y

disminuiría en algo la sobrecarga de trabajo que padecen las Delegaciones conflictivas por el elevado índice poblacional, lo que origina mayores servicios públicos y multiplicidad de problemas.

3.5 RECURSOS ECONOMICOS Y HACENDARIOS DEL DISTRITO FEDERAL.

Los ingresos del Departamento del Distrito Federal serán los que anualmente determine la Ley de Ingresos. al establecer el sistema de ingresos del Distrito Federal, se cuidará de coordinarlos con el de la federación, para evitar hasta donde sea posible, la sobreposición de gravámenes.

Artículo 1º de la Ley de Ingresos del Departamento del Distrito Federal:

En el ejercicio fiscal 1992 el Departamento del Distrito Federal percibirá los ingresos provenientes de los conceptos y en las cantidades que a continuación se enumeran: (omito las cantidades)

Impuestos.

1.- *Predial.*

2.- *Sobre Espectáculos Públicos.*

3.- *Sobre Adquisición de Inmuebles.*

4.- *Sobre Loterías, Rifas, Sorteos y Concursos.*

5.- *Sobre Nóminas.*

6.- *Impuesto Local sobre Tenencia o Uso de Vehículos.*

Contribuciones de mejoras.

Derechos.

- 1.- *Por la prestación de servicios por el uso, suministro y aprovechamiento de agua.*
- 2.- *Por la prestación de servicios del Registro Público de la Propiedad.*
- 3.- *Por los servicios de control vehicular.*
- 4.- *Por el uso o aprovechamiento de bienes del dominio público del Departamento del Distrito Federal.*
- 5.- *Por cuotas de recuperación por servicios médicos.*
- 6.- *Por la prestación del servicio del Registro Civil.*
- 7.- *Por la explotación de yacimientos petroleros, expedición de licencias y refrendo anual.*
- 8.- *Por la expedición de la placa de control de uso y ocupación de inmuebles.*

9.- *Por la prestación de servicios de demolición de inmuebles.*

10.- *Por la prestación de servicios que corresponda a funciones de derecho público distintos de los señalados en los incisos anteriores.*

11.- *Por el uso de vías y áreas públicas para el ejercicio de actividades comerciales.*

Contribuciones no comprendidas en las fracciones anteriores causadas en ejercicios fiscales anteriores, pendientes de liquidación o pago.

Accesorios de las contribuciones.

Productos.

1.- *Por la prestación de servicios que corresponda a funciones de derecho privado.*

2.- *Por uso, aprovechamiento o enajenación de bienes del dominio privado:*

a) *Tierras y construcciones.*

b) *Enajenación de muebles e inmuebles.*

c) *Intereses de valores, créditos y bonos.*

d) *Utilidades de organismos descentralizados y empresas de participación estatal.*

e) Programa del uso eficiente del agua.

f) Otros.

Aprovechamientos.

- 1.- Reintegros y cancelación de contratos.*
- 2.- Multas administrativas, así como las impuestas por las autoridades judiciales y reparación del daño denunciado por los ofendidos.*
- 3.- Donaciones en especie a cargo de propietarios de fraccionamientos de terrenos.*
- 4.- Aportaciones en efectivo por fraccionamiento de terrenos y por la construcción de conjuntos habitacionales.*
- 5.- Aportaciones en efectivo por quienes construyen obras nuevas para la dotación general de la infraestructura, equipos y servicios urbanos.*
- 6.- Cuotas, por la división, subdivisión o renotificación de predios.*
- 7.- Reposición de gastos que tengan por objeto mantener el orden y la seguridad en la presentación de espectáculos públicos y otros no especificados.*

Participaciones en Impuestos Federales.

- 1.- Por los fondos general de participaciones y fomento municipal.*

- 2.- *Por la participación de la recaudación de impuestos sobre tenencia o uso de vehículos.*
- 3.- *Por incentivos de fiscalización y gestión de cobro.*
- 4.- *Por multas administrativas impuestas por autoridades federales no fiscales.*

Ingresos derivados de financiamiento.

1.- *Empréstitos*

a) *Al sector central*

b) *A los organismos descentralizados del Departamento del Distrito Federal*

c) *Otros no especificados*

(ADEFAS)

Otros ingresos.

1.- *Ingresos de organismos descentralizados y empresas de participación estatal. (ingresos propios)*

2.- *Transferencia del gobierno Federal.*

Datos tomados de la Ley.⁴⁰

⁴⁰ Ley de ingresos del D.D.F. para el ejercicio fiscal 1993.
Diario Oficial de la Federación 26 de diciembre de 1992.

Del listado de los ingresos que percibirá el Departamento del Distrito Federal, suman la cantidad de 12 billones 870 mil 463 millones de pesos, para el ejercicio fiscal 1992.

Los egresos del Departamento del Distrito Federal serán los que determinen anualmente el Presupuesto de Egresos, solo por acuerdo expreso del Presidente se autorizan pagos con cargo a la partida de subvenciones y subsidios del Presupuesto de Egresos.

Dentro del Presupuesto de Egresos del Departamento del Distrito Federal para el ejercicio fiscal 1992, se desprende que se erogarán 11 billones, 057,706,200 millones de pesos. Del resultado de la resta de los egresos a la de ingresos deducimos que se obtiene un superávit lo que indica que con los recursos adquiridos el Distrito Federal, solventará sus gastos.

En cuanto al organismo encargado de recaudar los impuestos en el D.F.,⁴¹ la Tesorería del Departamento del Distrito Federal es la que tiene a cargo la función; recauda los impuestos provenientes de la ciudadanía del D.F., por lo tanto tendrá las siguientes atribuciones; entre otras:

*Definir la política fiscal de la Hacienda Pública del
Departamento del Distrito Federal, coordinando su*

⁴¹ Manual de Organización del D.D.F., op. cit., pp. 73 - 76.

diseño, mediante diagnósticos sobre niveles de tributación y potencial recaudatorio, respecto de las condiciones específicas de la economía en general y de los contribuyentes;

Coordinar el proyecto y cálculo de los ingresos del Departamento del Distrito Federal y formular el anteproyecto de Iniciativa de Ley de Ingresos del propio Departamento, con la intervención que legalmente le compete a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público;

Formular los anteproyectos de iniciativas de leyes fiscales para el Distrito Federal y sus reformas o adiciones en coordinación con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público;

Coordinar la administración, recaudación, comprobación, determinación y cobro de las contribuciones y aprovechamientos y sus accesorios, así como de los productos señalados en la Ley de Ingresos del Departamento del Distrito Federal y en los términos de las disposiciones legales del D.F.;

Administrar las funciones operativas inherentes a la recaudación, comprobación, determinación y cobranzas de los ingresos federales coordinados, con

base en los acuerdos del Ejecutivo Federal y del Jefe del Departamento del Distrito Federal;

Autorizar a los contribuyentes el pago a plazo por créditos fiscales de carácter Federal o local, en los términos y con las modalidades que señalen las leyes o acuerdos del Ejecutivo Federal;

Ejercer la facultad económica-coactiva, mediante el procedimiento administrativo de ejecución, para hacer efectivo los créditos fiscales de carácter Federal en los términos de los acuerdos del Ejecutivo Federal; imponer sanciones, recibe, tramita y resuelve en el ámbito de su competencia los recursos administrativos que se interpongan, representa en toda clase de procedimientos judiciales y administrativos los intereses de la hacienda pública del D.D.F., elabora estudios de administración financiera e interviene en la contratación de toda clase de créditos, participa en el control de la deuda pública, celebra convenios sobre los servicios bancarios.

Indudablemente que los recursos económicos juegan un papel importante en cuanto a la satisfacción de necesidades de la población, la recaudación por tanto debe de ser un factor en el que todos contribuyamos de manera proporcional y equitativa como lo marca la Constitución, esto con la finalidad

de atender los asuntos prioritarios más indispensables como son el de la vivienda, transporte, seguridad, entre otros.

42 En artículo periodístico, se señala: La Comisión de Vigilancia Presupuestal de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal recomendó al gobierno Federal que en la elaboración del presupuesto de egresos del próximo año se considere un incremento sustancial a los recursos destinados al Departamento del Distrito Federal, mismo que deberán ser canalizados a la atención de sus programas prioritarios para la Ciudad.

En consideración de la citada Comisión se reconoce la existencia de rezagos en algunos rubros de los considerados como fundamentales, entre los que destacan los de salud, atención a marginados, suministro de servicios, transporte , seguridad, vivienda y empleo.

Aquí cabe reflexionar de que no se trata de obtener mayores recursos de los que se dispone, no se trata de hacer más grande los problemas económicos, lo que debe hacerse es vigilar y controlar en forma más rígida y directa la aplicación

⁴² La Jornada "Recomienda la A.R.D.F. aumentar el presupuesto del D.D.F. en 92". Comisión de vigilancia "La Jornada" México, D. F. 27 de mayo de 1991 P. 21

de los recursos con que se cuenta en la actualidad, aplicarlos en las áreas donde verdaderamente se necesitan y de una forma más transparente y eficaz.

Sobre el informe rendido referente al cumplimiento de los programas y presupuestos aprobados al Departamento del Distrito Federal, se asienta la recomendación a las autoridades responsables para que realicen una programación más congruente con los recursos con que se cuenta. En el mismo documento se concluye que en materia de ingresos se registro un desempeño muy eficiente que permitió captar 1.6 por ciento más de lo presupuestado, es decir se recaudaron 11 billones 59 mil 336 millones de pesos.

En cuanto a los ingresos se informa que estos se incrementaron sustancialmente por la vía de impuestos, donde se captaron 43% por encima de lo programado, agrega que la participación de impuestos federales fue 2% superior. (La Jornada, "Poca eficiencia presupuestal del D.D.F.", 31 de marzo de 1992, página 22).

Hay que hacer énfasis en cuanto al impacto financiero actual que guarda el Distrito Federal, ya que éste en la actualidad se ha fortalecido de manera impresionante, según datos proporcionados por el Departamento, ya que se han

saneado las finanzas que han favorecido la relación entre la dependencia y el gobierno Federal. Durante muchos años se hablo del déficit de las finanzas del gobierno de la Ciudad lo que implicaba de alguna manera el tutelaje y una mayor dependencia del gobierno Federal restringiendo en cierto sentido la libertad de operación del Departamento del Distrito Federal.

En este sentido creo que la reestructuración financiera del gobierno de la Ciudad capitalina posibilita un mayor margen de maniobra y por lo tanto puede tener una mayor capacidad de decisión sobre su presupuesto, lo que ha ampliado y fortalecido su capacidad de movimiento.

En un artículo publicado en el periódico La Jornada con fecha de 2 de mayo de 1993, realizado por Alejandra Massolo, señala que desde 1991, gracias a una reforma a la Ley de Coordinación Fiscal que establece que las participaciones en ingresos federales, el D.F., es considerado territorio municipal a los efectos de percibir recursos del Fondo de Fomento Municipal que se distribuye ciento por ciento a las jurisdicciones municipales de las entidades federativas. El D.F., recibió 27% del total pagado en 1991 por este Fondo, con un monto superior a Morelos y Michoacán. Que el Departamento del Distrito Federal, como especie sui generis de administración municipal, pueda captar más dinero el Fondo se explicó, en parte por el eficiente incremento predial y de los derechos del agua, ya que la distribución de este Fondo se

calcula considerando la recaudación local de ese impuesto y derechos.

De acuerdo con expertos, si bien el D.F., no es una entidad Federativa pues carece de autonomía política, es legalmente una dependencia central del Poder Ejecutivo Federal y no tiene división territorial, organización política y administrativa basada en el municipio libre, de todos modos dispone de las atribuciones de recaudación, cobro y administración de impuestos, contribuciones, derechos y aprovechamientos correspondientes a la hacienda municipal en la fracción IV del artículo 115 de la Constitución, se supone entonces que en términos fiscales (participaciones) y de ingresos propios (impuestos, derechos, etc.), el D.F. es aceptado como si fuera una entidad Federativa compuesta por un territorio de carácter municipal.

43 Por su parte el Senador Carlos Sales Gutiérrez, subrayó que en la actualidad el 98.5% de los recursos presupuestales del Departamento del Distrito Federal provienen de las aportaciones de sus habitantes. Esto ha favorecido una política redistributiva a nivel nacional en lo que hace a los recursos federales, pues solo hay una transferencia del 1.5% a la Ciudad destinados a los programas de solidaridad.

43 "Valorar las repercusiones de la Reforma Política, pidió Camacho"
Alonso Urruti, "La Jornada" México, D. F., 12 de junio de 1992 P. 35

En declaraciones hechas por Carlos González Arriaga, presidente de la Comisión de Presupuestos y Vigilancia de la Administración Contable de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, manifestó que contrariamente a lo que se piensa, la Ciudad de México es autofinanciable pues son los recursos que generan sus habitantes los que han permitido satisfacer sus necesidades más apremiantes de la población como son la seguridad pública, transporte, servicios y vivienda.

El presidente de la Comisión informó que durante el primer trimestre del año -enero a marzo- las finanzas del Departamento del Distrito Federal fueron sanas toda vez que sus ingresos de 3 billones 340 mil 812 millones superaron el rubro de egresos que se colocó en 2 billones 493 mil 343 millones y en términos redondos tuvo un avance del 26%. Hizo hincapié en que los rubros prioritarios antes señalados no requieren de incrementos presupuestales, sino volver más eficiente la aplicación de los recursos.

Subrayó que de un total de 12 billones 870 mil 463 millones después que fueron aprobados como presupuesto anual del Departamento del Distrito Federal por la Cámara de Diputados, se ha ejercido poco más de una cuarta parte en los programas

prioritarios de seguridad, infraestructura, transporte, agua, drenaje y vivienda, que fueron financiados en su totalidad por los capitalinos.

El Distrito Federal es ya una Ciudad autofinanciable pues los impuestos que generamos se aplican a nuestro servicio y esto es importante, porque se ha pensado que el D.F., está siendo financiado por el interior de la República, cosa que no es cierta, el señor González Arriaga añadió que el presupuesto que la Federación otorga a la capital de la República es muy bajo y está destinado a la capacitación de los trabajadores.

Por supuesto que existe relación en cuanto a la Hacienda del Distrito Federal con la acción política que en este se desarrolla ya que una Ciudad es más democrática si esta es más independiente, si tiene una tutela más restringida y donde se actúa con mayor libertad, además de que la política siempre marchará junto con la economía.

CAPITULO CUARTO

ANALISIS COMPARATIVO E IMPACTO SOCIAL

4.1 ESTUDIO COMPARATIVO DEL REGIMEN MUNICIPAL MEXICANO CON EL REGIMEN DE GOBIERNO DEL DISTRITO FEDERAL EN LAS DELEGACIONES.

Para poder llevar a cabo la comparación de los regímenes tanto del Distrito Federal en las Delegaciones como el municipal, que considero en algunos casos, sus funciones son similares, me referiré un poco a lo que actualmente es el Municipio en México.

El Municipio está previsto en la Constitución y su Personalidad Jurídica le es conferida en la misma, donde también se señala la base de su régimen y además reconoce que es sujeto activo del crédito fiscal municipal, Artículo 31, Fracción IV de la Constitución, cuenta con patrimonio propio y la libre disposición de su hacienda.

⁴⁴El Municipio está considerado como la célula política y administrativa del Estado ya que se trata de una formación

⁴⁴ Ruíz Massieu, Francisco. "Elementos para una Teoría Constitucional del Municipio Mexicano" Tomo III, ed. Porrúa, México, 1988. p. 46

natural o porque el orden jurídico lo reconoce y regule y en algunos casos sean creados por este. Surge como fenómeno urbano, dada la necesidad de las ciudades de contar con un gobierno local que atienda los requerimientos de servicios comunes inmediatos. El Municipio puede enfocarse bien como desconcentración o bien como descentralización por región, de tipo político o administrativo. Pero también puede contar con un grado de autonomía o autarquía tal que le convierten en una entidad de carácter político con funciones administrativas muy propias y definidas. Dado el origen, la evolución y la actividad presente de los Municipios, parece indudable que su naturaleza y funciones son tanto políticas como administrativas.

La doctrina acepta únicamente su carácter administrativo, en lo que podría haber duda es en su naturaleza política. Considero que el Municipio indudablemente posee también un carácter político, ya que es la célula más pequeña que existe en la Federación y es democrática y representativa.

Continúa el Autor:

Ast el Municipio es un ente territorial de carácter político y administrativo que cuenta con órganos de gobierno, según sea la legislación específica de cada estado y que sigue determinadas directrices formuladas en la Constitución Federal, lo que es conforme con el sistema vigente en México.

El principal órgano del municipio es el Ayuntamiento que tiene a su cargo el desempeño de la función administrativa conforme a la distribución de competencias que hace la Constitución. Este Ayuntamiento no depende jerárquicamente del Gobernador ni de algún funcionario Federal, pero la comunicación entre el Ayuntamiento y el Gobernador debe ser directa, sin intermediarios, como titulares que son de entes autónomos.

El Municipio esta administrado por el Ayuntamiento y este es electo por elección popular directa. Impera también el principio de la no reelección inmediata. Los municipios administran libremente su hacienda que se forma de las contribuciones que señalan las Legislaturas de los Estados, que en todo caso serán suficientes para atender sus necesidades.

El Ayuntamiento dura en funciones tres años y generalmente está integrado además de el Presidente Municipal por Regidores y Síndicos, cuyo número es distinto según las necesidades de la localidad; normalmente cuenta también con un Tesorero y un Secretario. Los Regidores y Síndicos suelen ser asignados a algún ramo de la administración.

⁴⁵Las descripciones de los funcionarios públicos que integran el Ayuntamiento son los siguientes:

Presidente Municipal: *Es el órgano ejecutivo del Ayuntamiento, convoca y preside las sesiones de Cabildo, cuenta con un voto de calidad, es el representante administrativo referente a los contratos, califica y sanciona los reglamentos; es el jefe de la policía municipal y generalmente preside los demás organismos de seguridad, funge como encargado del registro civil y desempeña las demás funciones de carácter ejecutivo.*

Regidores: *Son las personas encargadas de presidir las diferentes comisiones de administración del Ayuntamiento: de hacienda, seguridad pública, tránsito, panteones, mercados. Sustituyen al Presidente Municipal en faltas ocasionales o temporales y cuenta con voz y voto para deliberar en cuestiones administrativas como son los bandos y las diversas disposiciones.*

Síndico: *Es un órgano de representación legal y vigilancia, cuenta con voz y voto, aprueba las cuestiones de Tesorería y las remite al Congreso Local, generalmente preside la comisión de hacienda*

⁴⁵ Quintana Roldán, Carlos Francisco, op. cit.

municipal, representa legalmente al Municipio y en general ejecuta toda acción necesaria para un buen manejo del Municipio.

Tesorero: *Es el encargado de la hacienda municipal, lleva el manejo de los ingresos y egresos del municipio y en general la contabilidad.*

Los restantes funcionarios son el Secretario, Jefes de Policía y Delegados.

Haciendo una descripción somera y limitada a los aspectos administrativos, expongo en este sentido, del artículo 115 Constitucional destacar las siguientes características del Municipio:

- 1.- Posee Personalidad Jurídica y Patrimonio Propios.
- 2.- Cuenta con un Gobierno Autónomo, en el ámbito administrativo.
- 3.- Su órgano administrativo (Ayuntamiento) es electo mediante sufragio universal.
- 4.- Posee facultad reglamentaria para los asuntos de su competencia.
- 5.- Es el Congreso Local de la Entidad Federativa el que legisla para el ámbito municipal; el Municipio excepcionalmente puede legislar en materia presupuestal y de asentamientos humanos: regular la zonificación y desarrollo urbano municipal, participar

en la creación y administración de reservas territoriales, controlar y vigilar la utilización del suelo, crear reservas ecológicas y regular la tenencia de la tierra.

6.- Están a su cargo ciertos servicios públicos de carácter vecinal.

7.- Administran libremente su hacienda pública.

Como característica del Municipio se señala su autonomía, tanto respecto a la Administración Federal, como de la Administración Local y tiene trascendencia política y jurídica, pues se basa en un sistema de elecciones democráticas para designar a los miembros del Ayuntamiento.

46El Constituyente del 17 apenas si señaló escasas fuentes de ingresos al Municipio. Con las reformas de febrero de 1983, se pretendió esta situación mediante la formulación de algunas medidas. De esta forma el actual artículo 115 Constitucional establece: "Los Municipios administraran libremente su hacienda, la cual se formará de los rendimientos de los bienes que le pertenezcan, así como de las contribuciones y otros ingresos que las legislaturas establezcan a su favor y en todo caso:

⁴⁶ Jiménez Ottalengo, Regina y Jorge Moreno Collado. "Los Municipios de México, Compendio". Edit. UNAM-Inst. Inv. Jurídicas, México, D. F., 1978, PP. 17 - 18

a) *Percibirán las contribuciones, incluyendo tasas adicionales, que establezcan los estados sobre la propiedad inmobiliaria, de su fraccionamiento, división, consolidación, traslación y mejora, así como las que se funden en el cambio de valor de los inmuebles. Los Municipios podrán celebrar convenios con el Estado para que este se haga cargo de algunas de las funciones relacionadas con la administración de estas contribuciones.*

b) *Las participaciones federales, que serán cubiertas por la federación a los Municipios con arreglo a las bases, los montos que los plazos que anualmente determinen las legislaturas de los estados.*

c) *Los ingresos derivados de la prestación de servicios públicos a su cargo. Los Municipios Federales obtienen ingresos por los siguientes conceptos:*

- 1.- *Participaciones.*
- 2.- *Licencias y Permisos al Comercio.*
- 3.- *Impuestos sobre Divisiones.*
- 4.- *Explotación de Rastros.*
- 5.- *Multas.*
- 6.- *Mercados.*
- 7.- *Impuestos Adicionales por Obras Materiales.*

8.- *Derechos sobre Registros de la Propiedad.*

9.- *Panteones.*

10.- *Arrendamientos.*

11.- *Derechos sobre Registro Civil.*

Las leyes federales no establecerán excepciones o subsidios respecto de las mencionadas contribuciones, en favor de personas físicas o morales, ni instituciones públicas o privadas, solo los bienes públicos de la federación y de los estados y municipios estarán exentos de dichas contribuciones. Las Legislaturas de los Estados aprobaron las Leyes de ingresos de los Ayuntamientos.

Por otro lado el artículo 73 Constitucional, Fracción XXIX, último párrafo, prevé que las entidades federativas compartan la participación que la federación les otorgue sobre el impuesto de energía eléctrica.

47De esta forma entendemos que la autonomía municipal es el derecho con que cuenta el Municipio, para que dentro de su esfera de competencia elija libremente sus gobernantes, otorgue sus propias normas administrativas de gestión, resuelva sin intervención de otros poderes asuntos internos de sus comunidad y cuente con renglones exclusivos de

47 Quintana Roldán, Carlos Francisco, op. cit.

tributación y tenga libre disposición de su hacienda. Este concepto implica tres principios: autonomía administrativa, autonomía financiera y autonomía política.

FACULTADES Y ATRIBUCIONES DE LOS MUNICIPIOS.

⁴⁸De una forma sencilla trataré de explicar las facultades y atribuciones del Municipio, para poder encontrar las similitudes que pudiera darse con el régimen Delegacional del Distrito Federal, ya que es difícil precisar cuales son las facultades y atribuciones de los Municipios debido a que no existe unidad en la legislación local, en cuanto a ellas en términos generales son las siguientes:

- 1.- Facultades de Iniciativa de Leyes ante la Legislatura Local.*
- 2.- Manejo libre de su hacienda y se entiende también que de su patrimonio.*
- 3.- Administrar los bienes de Dominio Público y Privados del Municipio.*
- 4.- Organizar la Administración y los Servicios Municipales, aún cuando tampoco exista*

⁴⁸ Jiménez Otalengo, Regina y Jorge Moreno Collado, op. cit. P. 34

precisión, los principales servicios Municipales que se reconocen son:

- A) Agua Potable.*
- B) Rastros.*
- C) Mercados.*
- D) Drenaje y Desagüe.*
- E) Limpia.*
- F) Pavimentación.*
- G) Policía.*
- H) Parques y Jardines.*
- I) Panteones.*
- J) Transportes Municipales.*
- K) Registros de diversa índole.*

Consideremos que los servicios municipales pueden prestarse ya sea directamente por el Municipio o bien por organismos descentralizados municipales, sociedades mercantiles del propio Municipio o por particulares a los cuales se les otorgue concesión por parte del Ayuntamiento.

5.- Atribuciones relativas a cumplir y hacer cumplir las Disposiciones de Acción Política y Gubernativa tanto de la Federación como Estatales: Elecciones, Censos, Servicio Militar Nacional, Materia de Trabajo, Sanitaria, Educación, entre otras.

6.- Acción Cívica, fomentar el espíritu cívico y de solidaridad entre sus habitantes.

- 7.- *Obras Públicas Municipales incluidos los edificios de administración local municipal.*
- 8.- *Cumplir los Reglamentos de Policía y Buen Gobierno.*

A los Ayuntamientos corresponde en ejercicio de las atribuciones que les confiere la Constitución Federal y las Leyes Locales, pero ellos no intervienen forzosa e inexcusablemente en la modificación de esas atribuciones. Sus esferas competenciales se fijan conforme al criterio del interés municipal, o sea, lo que realmente interesa a los vecinos del municipio por afectarles directamente y poseer las capacidades técnicas administrativas y económicas para atender por si y directamente ese interés.

LEGISLACION MUNICIPAL

Tanto las leyes federales como las estatales tienen plena aplicación o vigencia en el territorio municipal y a ellas están sujetas sus habitantes. Claro está que ambos tipos de Leyes deberán ceñirse en todos los casos a lo previsto por la Constitución Federal.

La legislación municipal corresponde a los congresos locales, como legislación reglamentaria del artículo 115

Constitucional, ya que el municipio carece de un órgano legislativo propio.

Si bien los contenidos de las leyes orgánicas municipales vigentes son diversas, todas ellas se ocupan invariablemente de determinadas materias, a saber: organización territorial interna del municipio, órganos municipales, esfera de competencia, patrimonio, relaciones con particulares y con otros municipios y responsabilidades y sanciones. Estos temas constituyen los aspectos fundamentales del municipio.

49Los Municipios no son poderes públicos en el sentido y con el alcance que señala el artículo 49 de la Constitución y las Constituciones Estatales, al instituir la soberanía popular, la división de poderes y la forma de gobierno republicano y democrático: la soberanía recae en el pueblo, pero su ejercicio se deposita en los poderes legislativo, judicial y ejecutivos federales y estatales y no a través de los Ayuntamientos. Así el acontecer social de los centros de población, pueblos y ciudades constituyen el hilo que da permanencia y sentido a la sociedad. Es en los Municipios donde las grandes transformaciones sociales van a encontrar su dimensión de cercanía a la población.

49 Calzada Padrón, Feliciano "Derecho Constitucional"
ed. Harla, México, 1990 p 245

Respecto al problema urbano, este se manifiesta en los municipios debido a los desequilibrios en el proceso de desarrollo socioeconómico del país. Había concentración metropolitana porque existía concentración del ingreso, concentración industrial, concentración del poder. Para que los municipios pudieran llevar adelante su desarrollo urbano planificado, era urgente e imperioso el fortalecimiento municipal en materia de desarrollo urbano.

DELEGACIONES DEL DISTRITO FEDERAL

Ahora, para poder hacer la comparación, que ya había mencionado, de los regímenes tanto del Municipio como el del Distrito Federal en el área de las Delegaciones, a continuación de una forma resumida menciono las atribuciones con las que cuenta el Departamento del Distrito Federal en las Delegaciones.

50 La Ciudad de México es reconocida en nuestros días como la más poblada del orbe, primicia que implica la presencia de problemas de gran magnitud y acrecenta las dificultades para su subsistencia. Ante este hecho he intentado un enfoque

⁵⁰ Martínez Morales Rafael ", op. cit. P. 64

multidisciplinario del problema, el Legislador otorgó al Departamento del Distrito Federal competencia en materia de gobierno, jurídicas, administrativas, hacienda, obras y servicios, cuestiones sociales y económicas y prestación de servicios públicos, que de una u otra forma realizan en algunos casos las Delegaciones.

En Materia de Gobierno: destacan administrar el patrimonio del Distrito Federal, imponer sanciones por violación a los reglamentos gubernativos, cuidar de la observancia de las normas de policía y buen gobierno de la entidad, otorga licencias y autorizaciones a los establecimientos sujetos a control gubernativo, imponer horarios a los giros comerciales, industriales y de servicios, etc.

En Materia Jurídica y Administrativa: certificar los documentos que le corresponden, asegurarse de que en los convenios y contratos en que sea parte, sus intereses estén protegidos, ejercer acciones y excepciones derivados de estos, así como las que se refieren a la defensa administrativa y judicial de sus derechos tributarios, coordinar y vigilar el funcionamiento de los juzgados calificadores y del registro civil, manejar el registro público de la propiedad y del comercio, prestar servicios de defensoría de oficio, declarar las causas de utilidad

pública y la consecuente expropiación, proponer al Presidente de la República las acciones que en materia de concesión procedan, etc.

En Materia de Hacienda: formular y proponer el anteproyecto de presupuesto anual de egresos, tomando en cuenta las necesidades de cada Delegación, autorizar las erogaciones que correspondan, establecer los servicios de apoyo administrativo necesarios para el cumplimiento de programas, participar con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público en la formulación de su programa financiero y el control de su deuda pública, programar sus ingresos anuales, formular los proyectos de leyes fiscales y la de ingresos del Departamento del Distrito Federal, realizar visitas domiciliarias para comprobar el cumplimiento de las disposiciones fiscales que le competen y en su caso, imponer la sanción correspondiente.

En Materia de Servicios Públicos: la prestación de servicios públicos corresponde al Departamento del Distrito Federal en el área de su circunscripción, según lo dispone el artículo 22 de la Ley Orgánica del Departamento, sin embargo, el propio artículo señala la posibilidad de ser prestados temporalmente por particulares, mediante concesión que otorgue el Presidente, al igual que en los

Municipios. Estos servicios públicos son, además de otros: transporte urbano y suburbano, distribución de agua potable, panteones, mercados públicos de abasto, rastro y alumbrado público.

Artículo 22, L.O.D.D.F.: *La prestación de los Servicios Públicos en el Distrito Federal corresponde al Departamento del Distrito Federal, sin perjuicio de encomendarla, por disposición del Presidente de la República, mediante concesión limitada y temporal que se otorgue al efecto, a quien reúna los requisitos correspondientes.*

También podemos señalar otro tipo de funciones atribuidas al Departamento y son aquellas relativas a la acción política gubernativa, se puede hacer una nueva subdivisión, colocándose en una primera categoría las funciones del Departamento como auxiliar de la Administración Política Federal y en una segunda, las que tienden a la satisfacción de los intereses meramente locales. Suceso que también ocurre en el Municipio. Forman parte de la primera categoría las que imponen la obligación de cumplir las disposiciones que las leyes consignan en materia de elecciones, cultos, desamortizaciones, jurados, registros de comercio, guardia nacional, instrucción militar, monopolios, trabajo, entre otras.

Entre las segundas se encuentran las de publicar y ejecutar las disposiciones legales relativas al Distrito Federal,

proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia; las de reglamentar el tránsito sobre las bases de protección a la seguridad de las personas y propiedades, así como la expedición y comodidad de las comunicaciones; fijar los requisitos de policía y buen gobierno a que deben sujetarse los particulares para poder obtener las licencias respectivas, autorizaciones y permisos que las faculten para el ejercicio de actividades económicas reglamentadas; reglamentar los espectáculos públicos; reglamentar el establecimiento de cualquier actividad en términos que no produzcan ruidos molestos, etc. En esta categoría de funciones se encuentran dos muy importantes, las de expedir las leyes que rijan el Distrito y otra, la de expedir reglamentos autónomos.

La primera se deriva de la facultad que se otorga al Presidente de la República en la fracción I, del artículo 89 Constitucional. La segunda función consiste en la facultad de expedir reglamentos que no hacen relación a una ley formal cuyos preceptos desarrollen para hacer posible su aplicación, tales son por ejemplo, los reglamentos de tránsito, de espectáculos públicos y en general los gubernativos y de policía. Sin embargo, la facultad de expedir reglamentos autónomos tiene su justificación histórica y legal.

La comparación que pretendo llevar acabo entre el régimen municipal y el régimen del Distrito Federal, en el caso de este por supuesto que me referiré a las Delegaciones, las que creo tienen tareas en común, y son las siguientes:

Para iniciar podemos darnos cuenta que tanto los Municipios como las Delegaciones son órganos desconcentrados o descentralizados el cual están a cargo de una persona que los dirige o preside, en el primero de ellos es un Presidente Municipal y en el segundo un Delegado; la diferencia esta en que el primero se elige democráticamente y en el segundo es por designación, situación por la cual creemos puede igualarse.

Referente al uso de el suelo, ambas figuras (Municipio y Delegación), cuentan con facultades para controlar la zonificación, en el caso de el Municipio otorga las licencias respectivas en su ámbito jurisdiccional y las Delegaciones hacen lo propio pero de manera que intervengan la jefatura del Departamento pero en algunos casos y mediante el otorgamiento de permisos, lo mismo sucede en el caso de construcción de viviendas, fraccionamientos o giros comerciales. Esta función puede ser más acorde a la realidad si se vale de la comunidad para permitir o impedir tal o cual tipo de establecimiento que provoque perturbaciones en la localidad.

Respecto a la prestación de servicios como son de transporte, drenaje, alumbrado público, seguridad y vigilancia, recolección de basura, bacheo, agua potable entre otros, los municipios lo realizan en sus respectivas jurisdicciones; en las Delegaciones del Distrito Federal de manera individual o

delegacional, en la actualidad se prestan los servicios de seguridad pública, administración, de justicia, recolección de basura, bacheo y pavimentación. Pero ambas tienen el fin de satisfacer en forma continua y regular las necesidades de carácter colectivo. Además de que en ambos casos puede otorgarse la concesión a particulares para la prestación de los servicios.

Ahora, también debemos entender que, existen algunos servicios públicos los cuales no serían conveniente que se prestaran en forma individual, es decir que los maneje cada Delegación, en forma independiente, además de que no es conveniente, tampoco se puede por la complejidad que estos requieren para su manejo y administración, entre otros estos son: el transporte público, incluyendo el Sistema de Transporte Colectivo (Metro), Transporte Urbano Ruta 100, distribución de Agua Potable, distribución de Energía Eléctrica. Los servicios de transporte y distribución de energía eléctrica y agua potable, entre otros por las dimensiones de población y características de esta gran Ciudad es imposible que se hagan en forma individual por lo que coordinadas por el Departamento funcionan estas. Pero el mantenimiento y control de estos sí se puede proporcionar por cada delegación.

Tanto el Municipio como en las Delegaciones, cuidan y conservan sus parques y jardines así como la demás infraestructura pública de su jurisdicción, también impone las

multas correspondientes, organizan y coordinan eventos y autorizan espectáculos públicos.

Ambos son entes territoriales de carácter administrativo con órganos que ayudan a su buen funcionamiento, aunque en el caso de las Delegaciones sean más restringidas. Tanto una como la otra tienen facultades legislativas excepcionales y ambas están exentas del pago de impuestos de su labor y están obligados a hacer cumplir las leyes y reglamentos en sus demarcaciones.

También tanto los Municipios como las Delegaciones, por el hecho de carecer de facultades legislativas, los primeros cuentan con Leyes Orgánicas emanadas de su Congreso Local, en tanto las Delegaciones están comprendidas dentro de otra Ley Orgánica, esta, del Departamento del Distrito Federal, expedida por el Congreso de la Unión.

Podemos observar que en efecto el Departamento del Distrito Federal ha venido a resumir en sus manos las facultades que en otra épocas formaban parte de los Municipios, sólo que con características propias, ahora bien, la facultad reglamentaria de estos ha precedido históricamente a la existencia del Poder Legislativo y ha venido conservándose como una supervivencia dentro del actual régimen de organización del Estado.

De esta forma considero que las similitudes existentes entre ambas figuras son equiparables y en determinados casos podrían serlo en una forma total y no parcial, tomando en cuenta también, por supuesto, que existen algunos servicios que de ninguna manera sería conveniente municipalizarlos en el D.F., por cuestiones de interés general.

Por tal motivo, es pertinente "municipalizar" las Delegaciones, lo mayor posible no cambiar su denominación sino se quiere, pero si transformar su administración política y administrativa. Que cada Delegación sea autónoma en su administración local, que cuente con sus propias normas administrativas sin intervención de otros poderes en los asuntos internos de su comunidad.

4.2 ESTRUCTURA POLITICA.

(Organos de colaboración vecinal y ciudadana.)

51 La conformación de la estructura política del Departamento del Distrito Federal parte de la Constitución. Los ciudadanos de la República y consecuentemente los que habitamos en el Distrito Federal, al elegir al Presidente de la República elegimos, así mismo, al Titular del Poder Ejecutivo del Distrito Federal; esta misma situación acontece con el Congreso de la Unión como poder Legislativo Local, a parte de ser el Congreso Federal.

Existen además otros órganos contemplados en la Ley Orgánica del D.D.F. y su Reglamento Interior, denominados "Organos de Colaboración Vecinal y Ciudadana", que también tiene un contenido político o inclusive político-administrativo, como señalan algunos autores, en virtud de que incrustan, aunque incipientemente, en una estructura de contenido administrativo. Todos estos órganos son creados a partir de la Ley Orgánica del D.D.F., publicado en el Diario Oficial del 28 de diciembre de 1978 y posteriormente el Reglamento Interior señala un marco más específico de sus atribuciones y funciones.

Los órganos de colaboración vecinal y ciudadana, son:

51 Aguirre Vizzuet, Javier, op. cit. p. 133

- 1.- Los Comités de Manzana.
- 2.- Asociaciones de Residentes.
- 3.- Juntas de Vecinos
- 4.- Consejo Consultivo del Distrito Federal.

En cada manzana del D.F., se forma un comité de ciudadanos, designado entre ellos a una persona que fungirá como jefe de manzana. Los diferentes comités de manzana de cada colonia, pueblo, barrio o unidad habitacional, integrarán las asociaciones de residentes correspondientes. En cada una de las Delegaciones del D.F., con la participación de la asociaciones de residentes, se constituirán una junta de vecinos y finalmente, el Consejo Consultivo del D.F., que se integrará por los presidentes de las juntas de vecinos de cada Delegación. Los suplentes de estas podrán serlo también para efectos del Consejo, pero solamente actuarán en ausencia de los propietarios.

El artículo 51 del reglamento Interior del D.D.F., establece la forma de como cada uno de los órganos de colaboración se constituirá: "Los órganos de colaboración vecinal y ciudadana a que se refiere la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal, se constituirá de la siguiente forma":

- I.- Los Comités de Manzana, por elección popular mediante convocatoria de las autoridades delegacionales;*

- II.- *Los Comités de Manzana, tendrán un Jefe de Manzana, un Secretario y tres Vocales como mínimo;*
- III.- *Las Asociaciones de residentes con los Jefes de Manzana de cada Colonia, Pueblo, Barrio o Unidad Habitacional que exista en la delegación;*
- IV.- *Cada Asociación de residentes elegirá su directiva;*
- V.- *Las Directivas de las Asociaciones de Residentes tendrá un Presidente, un Secretario y tres Vocales como mínimo;*
- VI.- *Las juntas de vecinos estarán integradas por todos los Presidentes de las Asociaciones de Residentes de la Delegación;*
- VII.- *Las Juntas de Vecinos tendrán una directiva que estará integrada por un Presidente, un Secretario y tres Vocales, como mínimo, que deberán ser electos en asamblea que para el efecto lleven a cabo todos los Presidentes de las Asociaciones de Residentes.*

El Secretario de la Junta de Vecinos suplirá las ausencias del Presidente;

- VIII.- *Los Presidentes de las Juntas de Vecinos, por ese sólo hecho, pasarán a formar parte del Consejo Consultivo del Distrito Federal, y*

IX.- Los miembros de los Comités de Manzana, de las Asociaciones de residentes, de las Juntas de Vecinos y del Consejo Consultivo, fungirán durante un período de tres años, podrán ser electos para el periodo inmediato siguiente.

Para designar a los integrantes de las Juntas de Vecinos de cada Delegación, cada Delegado seleccionará entre los vecinos de su Delegación, a aquellas que podrán integrar la Junta de Vecinos, tomando en consideración sus observaciones y experiencias respecto a la participación ciudadana, además de el sentir de los habitantes de la Delegación respecto de los vecinos más destacados. El delegado no debiera intervenir en la selección.

Entre las atribuciones y obligaciones de las Juntas de Vecinos están las siguientes:

Artículo 47° *Son atribuciones y obligaciones mínimas de las Juntas de Vecinos:*

- I.- Recibir información mensual sobre la prestación de servicios públicos de la autoridad correspondiente;*
- II.- Proponer al Delegado las medidas que estime conveniente para mejorar la prestación de los servicios públicos y sugerir nuevos servicios;*
- III.- Informar al Consejo Consultivo o al Delegado respectivamente, sobre el estado que guardan los*

- monumentos arqueológicos, históricos o artísticos, ruinas prehispánicas y coloniales, sitios, museos, mercados, hospitales, panteones, zoológicos, centros recreativos, parques, jardines, zonas arboladas, viveros, obras de ornato y en general, todo aquello en que la comunidad tenga interés;*
- IV.- Opinar y proponer soluciones sobre los servicios educativos, públicos o privados, que se presten en la Delegación;*
- V.- Dar opinión al Delegado sobre las medidas administrativas de las Delegaciones, conocer los problemas que afectan a sus representantes y proponer las soluciones conducentes;*
- VI.- Informar al Consejo consultivo del Distrito Federal los problemas administrativos y de servicios públicos que no se hayan podido resolver y rendirle un informe mensual de sus actividades;*
- VII.- Cooperar en los casos de emergencia, con las autoridades del Departamento del Distrito Federal;*
- VIII.- Opinar sobre los problemas de vivienda, servicios sanitarios y otros asuntos de interés social;*
- IX.- Conocer oportunamente los programas de obras y servicios que afecten a su comunidad y proponer adiciones y modificaciones sobre los mismos;*

X.- Recibir contestación y explicación suficiente sobre sus opiniones y proposiciones por parte de la autoridad competente, y

XI.- Las demás que señalen las leyes y reglamentos.

En síntesis, podemos decir que el futuro de la organización vecinal en la Ciudad de México está condicionado y dimensionado por la participación de sus habitantes y por la respuesta integral de las autoridades. Es un proceso de retroalimentación permanente que puede llegar a estadios de alto bienestar civil y concordia social, pero también puede extinguir penosamente su poca eficiencia si alguno de los responsables reduce su entusiasmo.

Puede afirmarse que los órganos de colaboración ciudadana han sido órganos de muy reducida relevancia y actividad, pues dada la limitación de sus atribuciones, casi se restringe a ser un órgano de mera opinión, por lo tanto es un aparato administrativo un tanto superficial y sin pragmatismo. Bien pudieran convertirse los ciudadanos y asociados de estos en verdaderos síndicos que cuiden el manejo de los servicios y bienes por parte de las autoridades o bien ser también lo que en los Municipios se conoce como Regidores, presidir algún tipo de comisiones que tenga más trascendencia por su problemática para con la ciudadanía y así darle un mejor funcionamiento a los órganos de colaboración vecinal.

En otra forma de participación, la política introdujo en lo que se refiere exclusivamente al D.F., el establecimiento del Referéndum y la Iniciativa Popular. Mencionadas estas en el Capítulo VI, de la Ley Orgánica del D.F.. En el año de 1987 se vuelve a reformar la Constitución para suprimir la figura del "Referéndum" figura que resultó inoperante, ya que en el tiempo que permaneció mencionada dentro de la Constitución (casi 10 años) nunca se utilizó por lo tanto no llegó a tener la viabilidad para la que fue establecida.

Cabe mencionar que los artículos 53, 54, 56, 58, y 59 de la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal que regulan el referéndum en el Distrito Federal, no fueron derogados y por lo tanto están vigentes hasta la fecha, surgiendo la duda de interpretación legal acerca de si están vigentes no teniendo una base constitucional que les de sustento, sin embargo posiblemente por un descuido del Legislador, no los derogaron de la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal. Si estando mencionada dentro de la Constitución está figura aunque permanezca señalada en la Ley Orgánica del D.D.F., creo que legalmente carece de vigencia.

4.2.1. DE LA PARTICIPACION POLITICA DE LOS CIUDADANOS.

Artículo 52° *Son derechos de los ciudadanos residentes en el Distrito Federal los siguientes:*

I.- Los que les confiere la Constitución y demás leyes y reglamentos aplicables;

II.- Emitir su voto sobre los ordenamientos legales y reglamentos, sujetos al referéndum en los términos de esta ley; y

III.- Otorgar su apoyo a las iniciativas populares sobre ordenamiento legales y reglamentos en los términos de esta ley.

Aunque ambas iniciativas "no están reglamentadas" ya han sido contempladas en el artículo 73 de la Constitución que en su adición correspondiente dice:

La iniciativa popular es un método de participación directa de los ciudadanos del Distrito Federal para proponer la formación, modificación o derogación de ordenamientos legales y reglamentos relativos al Distrito Federal.

Continuando con la iniciativa popular el artículo 55 de la citada ley señala: La iniciativa popular sobre ordenamientos

legales y reglamentos corresponde a los ciudadanos del Distrito Federal; pero sólo se tramitará por las autoridades competentes, si queda fehacientemente comprobado que la iniciativa se encuentra apoyada por un mínimo de 100,000 ciudadanos, dentro de los que deben quedar comprendidos al menos 5,000 ciudadanos por cada una de las 16 Delegaciones en que está dividido el Distrito Federal. La ley que regula los procesos de referéndum e iniciativa popular para el Distrito Federal, señalará la forma y sistema para verificar la existencia de estos requisitos y el trámite de la iniciativa popular.

Precepto un tanto ridículo, ya que, primero, la mayoría de los ciudadanos desconoce la existencia de esta figura (que continúa sin reglamentarse) y segundo no es necesario presentar una iniciativa con tal cantidad de firmas para crear un ordenamiento legal, cuando de antemano sabemos en que en ciertas áreas es necesario reglamentar, como son seguridad, recolección de basura, tránsito, mercados sobre ruedas, ambulantes y otros.

Los ordenamientos legales y los reglamentos, que la ley en la materia determinen, serán sometidos al referéndum y podrán ser objeto de iniciativa popular, conforme al procedimiento que la misma señale.

Estos derechos que aparecen en la Ley Orgánica, son los que permiten a los habitantes del Distrito Federal participar en la práctica del "Referéndum" y la "Iniciativa Popular" figuras

ambas de contenido jurídico-político que inciden poderosamente en la conformación legislativa del Distrito Federal y más claramente en el gobierno del mismo, pero como ya se señaló el "Referéndum" ha desaparecido constitucionalmente.

Como puede verse el contenido genérico de estos conceptos se refiere, en el caso del referendun, a la integración de la voluntad popular, es decir que se pretenda conocer por este medio la forma de pensar de los ciudadanos del Distrito Federal respecto de un determinado ordenamiento legal o reglamento, cuya aplicación sea relativa al Distrito Federal, figura ya desaparecida constitucionalmente; por cuanto toca a la Iniciativa Popular, esta se refiere, no tanto al consenso de la población capitalina, sino a la posibilidad de participar políticamente, proponiendo iniciativa de leyes y reglamentos. Ambas figuras se encaminan al conocimiento directo de una opinión integral; esto significa que la auscultación no se realiza, ni tiene intermediaciones, no está mediatizada.

Previamente, la última parte del artículo 56, previene la existencia de una ley que regule los procedimientos del Referéndum e Iniciativa Popular para el Distrito Federal, misma en que se señalarán las formas y sistemas para verificar la existencia de los requisitos que alude el propio artículo y el trámite que corresponde seguir a la iniciativa popular. Hasta la fecha no se tiene conocimiento de que tal ordenamiento haya sido expedido, por lo que ambas instituciones políticas se

regulan por lo dispuesto en la Constitución, concretamente en el artículo 73, fracción VI, base 2ª y en la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal. Lo que demuestra la falta de interés de la Legislatura por involucrar más a la población local en los asuntos referentes a la Entidad.

No ignoramos que la organización ha sido, por lo general, un instrumento de control y que en otras ocasiones y en esta también, se manipula para que queden las directivas vecinales tan sólo los que han sido escogidos de antemano, por supuesto me refiero a las votaciones que se llevarán a cabo para escoger a los jefes de manzana, los delegados no deben seleccionar a los integrantes de las juntas de vecinos, este debe ser un procedimiento, dependiendo de las organizaciones vecinales de cada demarcación.

Una organización vecinal vigorosa, independiente y autónoma, puede ser una verdadera fuerza que exija servicios, pida cuentas y evite abusos, con la condición de que no se someta a las directrices de los Delegados. Quiénes tengan la representación de sus vecinos deben estar muy alertas para no dejarse ablandar por la creencia de que están co-gobernando la Delegación, ya que esto es una mentira y casi es seguro que en poco o en nada son tomados en cuenta al momento de tomar las decisiones. Es muy fácil hacer creer a los dirigentes vecinales que son muy importantes y que en la Delegación son los únicos que pueden arreglar las cosas. Es necesario que la representación vecinal se constituya en una fuerza real de

control y exigencia hacia los Delegados. Como lo mencione anteriormente, esto pudiera ser si se convirtieran en Síndicos o Regidores por Demarcación, otorgándoles un campo más amplio de trabajo, como sería vigilar el desempeño de obras públicas y dirigir comisiones para controlar, tianguis, estacionamientos, mercados, rutas de transporte, entre otras.

Estando realizando esta tesis, se celebraron comicios para renovar el Consejo Consultivo de la Ciudad de México, en su primera etapa (22 de mayo de 1992) registrándose un 90 por ciento de abstención, el resto no presenta a alguien y más allá de lo decorativo del Consejo Consultivo, la elección del presidente vecinal terminará siendo un concurso en donde los Delegados apoyarán a sus candidatos. Tal vez si quisiéramos que las asociaciones de vecinos llegarán a tener mayor injerencia dentro de la vida de nuestra Ciudad deberíamos empezar por elegir realmente a nuestros dirigentes de manzana y no abstenerse para después mostrarnos desinteresados y de el porque las autoridades no nos escuchan, debemos dejar atrás las ideas aquellas de que *"no vote porque de nada sirve"* ya que la participación vecinal es fundamentalmente una acción democrática y política, cuando realmente se busca.

4.3 IMPACTO SOCIAL EN LA POBLACION DEL DISTRITO FEDERAL.

⁵²En una encuesta celebrada en el Distrito Federal en el año de 1976, encuesta valiosa cuanto que llegó a obtener la opinión de alrededor de 700,000 habitantes, se puso de manifiesto que había necesidad, por parte de la población de mejores servicios en cuanto al sistema de limpieza, provisiónamiento de agua, tráfico y seguridad.

⁵³Darles servicios urbanos al Distrito Federal, es algo muy difícil. Se necesita mucho tiempo, muchos recursos, mucho esfuerzo y mucho trabajo. El problema de las grandes ciudades es la pérdida de la personalidad, es la pérdida de la individualidad, es el anonimato en que cada uno de nosotros se mueve y anonimato que no solo permite, sino a veces incita a la transgresión de las normas morales, sociales y legales. Aquí esta una Universidad de 300,00 estudiantes y un Politécnico de 200,000 y un sin número de instituciones privadas.

⁵² Aguirre Vizzuet, Javier, op. cit., p. 68

⁵³ Hank González, Carlos "Distrito Federal" Tomo I, Secretaría de Programación y Presupuesto, México, 1981 p. 19

Un propósito es que cada barrio tenga su plan directo, sus servicios y sea por lo tanto, autosuficiente. Que organizados como células los barrios constituyan la Delegación y que sea esta, a su vez, una Ciudad autosuficiente que actúe federadamente con el resto de las Delegaciones, para integrar entre las 16, la Entidad Federativa, que es nuestro Distrito Federal.

Quien conoce mejor, quien puede estar más interesado en la vida de su barrio, de su colonia, de su poblado, que los habitantes del mismo a quienes va a beneficiar o afectar las medidas que se tomen, los permisos que se otorguen o se nieguen; que más simple entonces, que invocar a los ciudadanos, para que sean ellos quienes organizadamente decidan acerca de la vida de su colonia, de la vida de su Delegación, de la vida de nuestra Ciudad. Las angustias y necesidades de cada uno de los barrios, pueblos y colonias de cada uno de los presidentes de la asociación de residentes y que la Junta Vecinal encontrará la forma de procesarse, atacarse y resolverse.

⁵⁴Durante los meses de julio y agosto de 1986, se convocó a los partidos nacionales, asociaciones políticas, organizaciones sociales, instituciones académicas y a los ciudadanos en general a

⁵⁴ Centro de "Estudios Municipales", Tomo 13. Secretaría de Gobernación, México, D. F., 1986, p. 165

intervenir en audiencias públicas de consulta sobre la participación ciudadana en el Gobierno del D.F.. Esta consulta tuvo como objetivo recabar opiniones a cerca de permitir al Ejecutivo Federal, encontrar formas de perfeccionamiento democrática sobre los posibles modos de participación de los ciudadanos en el Gobierno del D.F., tomando en consideración su naturaleza jurídica.

Continuando con las consultas realizadas, la mayoría de los ponentes reconoció la necesidad de mantener los Poderes Federales dentro del Distrito Federal (datos proporcionados por el Centro de Estudios Municipales) y la extensión actual de este, así como la necesidad de dotar a su población de un órgano legislativo propio. Igualmente se apuntó la conveniencia de reforzar los mecanismos de participación social y la imperiosa necesidad de crear un dispositivo político que pueda intervenir en la etapa de crecimiento de la Ciudad.

⁵⁵Según Miguel Messmacher, respecto a la creación de la Cámara de Diputados Local, propia y exclusiva del D.F., se conformaría de un órgano de representación popular de origen electivo,

⁵⁵ Messmacher, Miguel. "Estudios Municipales"
Centro Nacional de Estudios Municipales - Secretaría de Gobernación, Tomo 13,
México 1987 p. 169

investigación, supervisión y gestoría, así los Diputados locales del D.F., podrían desempeñar en sus circunscripciones, las tareas de procuradores de los ciudadanos, escuchando y atendiendo a comités, grupos y asociaciones, así como individuos para trasladar las demandas a los órganos legislativos o ejecutivos para su propia consideración.

Continúa el mismo autor:

Servirán de órganos auxiliares a esta Cámara, el Congreso Consultivo de la Ciudad de México, las Juntas de Vecinos, las representaciones de partidos políticos y las cámaras de gremios, entre otros.

Más recientemente aún y estando en la elaboración de este trabajo, en abril de 1992, en comparecencia del Jefe del Departamento del Distrito Federal, ante la Asamblea de Representantes, hizo un nuevo llamado a los partidos políticos para exponer sus ideas en torno a lo que se ha dado en llamar "La Reforma Política del Distrito Federal". Medidas que ya se han tomado y que se empiezan a estudiar por parte de los diferentes partidos políticos.

Es pues preocupación primordial la participación de la población en la solución de los problemas que la afectan mediante la formación, organización y promoción de grupos y estructuras asociativas y del establecimiento de canales de

comunicación entre los diferentes grupos sociales y el sector público para favorecer la expresión de las opiniones, la crítica y la autocrítica constructiva que permitan el diálogo y la solidaridad, es cierto que eligiendo a nuestras autoridades algunos problemas no se resolverán inmediatamente, pero con diálogo y concentración que sería más directa, estos se solucionarían más pronto.

Cuando la Ciudad no es democrática, la aprobación de sus beneficios y sus valores es desigual, así como también lo es la capacidad de incidir en su futuro.

A continuación realicé una investigación de las diferentes posturas que guardan tanto Partidos Políticos, ciudadanos y especialistas, referentes a las reformas que pretenden se le den al D.F., en lo que se ha dado en llamar "La Reforma Política del Distrito Federal" y las posturas son las siguientes:

⁵⁶El Doctor MIGUEL ACOSTA ROMERO, en su libro "Teoría General del Derecho Administrativo", manifestó su postura, para el citado autor las alternativas son las siguientes:

- 1.- Convertir al Distrito Federal en un Estado de la Federación con Municipios y Ayuntamientos de elección popular directa.*

⁵⁶ Acosta Romero, Miguel, op. cit. p. 288

- 2.- *Convertir en un Municipio con un Consejo Municipal amplio de elección popular directa.*
- 3.- *Que en cada Delegación exista un Consejo Delegacional, electo por la ciudadanía que tenga facultades de decisión y de veto sobre los acuerdos de los Delegados.*
- 4.- *Que exista un Consejo de Planeación permanente, con participación ciudadana, que determine las prioridades a corto, mediano y largo plazo en obras y servicios públicos para garantizar que estos se lleven a cabo y no queden sujetos a criterios sexenales.*
- 5.- *La otra alternativa sería la posibilidad de que la ciudadanía eligiera directamente al Gobernador del Distrito Federal y a los Delegados.*

Por lo que se refiere al Poder Legislativo, se considera necesario que exista un Congreso Local que legisle exclusivamente para el Distrito Federal y cuyos miembros sean elegidos popularmente. La existencia de un Congreso Local estimamos que sería ventajosa, puesto que los miembros del Congreso de la Unión no siempre están en posibilidades de conocer con exactitud las necesidades particulares del Distrito Federal.

Continua Acosta Romero, como ya lo exprese tengo la convicción teórica de que la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, es un paso adelante muy notable en la

participación ciudadana y no dudo que a largo plazo, se transforme en el Congreso Local del Distrito Federal.

En lo que respecta al Poder Judicial, este se encuentra totalmente definido y se deposita en el Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal.

Agrega que, el pueblo no quiere ni la estatización de la sociedad, ni la privatización del estado. Lo que desea, explico, es que la sociedad política y la civil cumplan sus funciones complementarias para lograr el bien común.

57 La propuesta del MOVIMIENTO URBANO POPULAR, se basa principalmente en las siguientes premisas: La democratización del Distrito Federal es una necesidad que se reitera cotidianamente, las demandas de los movimientos sociales para resolver problemas apremiantes como el de la vivienda, se enfrentan con una serie de obstáculos en la gestión ante la administración pública y se empieza a hacer evidente una forma antidemocrática de gobernar, de resolver los problemas sociales y de imprimirles un contenido político.

57 "Democratizar al D.F." Norberto Hernández Montiel.
"La Jornada" México 16 de Agosto de 1991 p.26

Por eso se requiere que haya mucha exactitud en los gobernantes y su partido cuando se habla de elecciones de Delegados o de dar algún paso concreto a la democratización.

58 Entre los postulados por el FRENTE DEL PUEBLO, la democratización de la Ciudad es un tema recurrente. Sintetiza lo que para ellos representa la restitución de derechos políticos a los habitantes del Distrito Federal y la Constitución de un nuevo Estado de la República:

Se tiene una diferencia con las otras organizaciones y es que este nuevo estado debe erigirse bajo las premisas fundamentales. La primera es una consulta a la ciudadanía a través de un plebiscito sobre el tipo de gobierno que prefieren.

La segunda es la creación de una asamblea constituyente que le de paso a la nueva estructura de gobierno.

No coincidimos ni con el partido oficial, que plantea la consulta a través de foros o con Acción Nacional que propone una encuesta o el PRD que dice que hay

58 "Entregó el PRI a Camacho Solís su propuesta de reforma política para el Distrito Federal" Victor Ballinas, "La Jornada" México, D. F. 7 de julio de 1992 P. 35

que crear el estado número 32. Creemos que hay que consultar.

⁵⁹Con lo que respecta a la postura presentada por el PARTIDO REVOLUCIONARIO INSTITUCIONAL, este señala:

Deseamos una reforma por consenso, que se traduzca en un acuerdo político y en un compromiso de respaldo legislativo. Aspiramos a que la reforma de gobierno de la Ciudad sea fuente de unidad para los residentes del Distrito Federal y no ocasión de confrontación y discordia. Reiteramos la propuesta de que para la Ciudad se requiere un Ejecutivo provisto de amplias facultades con capacidad de liderazgo para conducir la Ciudad, facilitando la participación política plural y con los contrapesos institucionales que la sociedad demanda.

Se añadió que existen coincidencia con la postura de los demás partidos con lo que respecta a la instauración de un gobierno propio de la Ciudad, fortalecer las funciones de la Asamblea de Representantes y la necesidad de perfeccionar los mecanismos y formas de representación vecinal. Así el PRI propone el redimensionamiento y definición de las facultades políticas y de gobierno de las actuales Delegaciones, las

⁵⁹ "La Jornada", op. cit p. 36

diversas formas de legitimidad de origen de sus titulares y el ámbito de sus responsabilidad política así como la eventual creación de los Consejos Vecinales como órganos encargados de la revisión presupuestal y de fiscalización.

Continúa el artículo:

Los priistas pertenecientes a la corriente denominada DEMOCRACIA 2000 señalaron que una reforma política acorde entre las cúpulas partidistas que no tome en cuenta la opinión del pueblo, nos volvería al punto de partida: la antidemocracia y la falta de participación de los asuntos que les interesan.

El Senador AGUILERA GOMEZ, en su opinión, dijo que en lo que hace al gobierno de la Ciudad es que debe haber dos niveles: el estrictamente local y el que podría ser el gobierno central. El gobierno local puede ser objeto de elección y el central sería por designación presidencial.

LERDO DE TEJEDA, diputado priista manifestó que la representación de su partido descarta por completo la creación del Estado 32 y reveló que el modelo de la reforma política de su partido se centra en tres puntos: ampliación de facultades de la Asamblea de Representantes, sin que ello implique convertirla en Congreso Local; realizar los ajustes

administrativos necesarios para ampliar las facultades delegacionales; e indicar la reclasificación de las delegaciones a efecto de ampliar su número y optimizar los servicios públicos.

60 Por parte del PARTIDO DEL FRENTE CARDENISTA DE RECONSTRUCCIÓN NACIONAL, manifiesta:

Una verdadera reforma no es resultado de una encuesta entre partidos políticos, sino de una amplia consulta entre los ciudadanos para que estos expongan que quieren, añadió, consideramos que se debe tomar en cuenta la dinámica social, queremos y pedimos que las reforma política no sea resultado de una élite o de pequeños grupos que decidan que tipo de reforma se requiere para la Ciudad.

De esta forma el PFCRN dio a conocer un documento que consta de 12 puntos, entre los que destacan:

Que la reforma no se entienda o reduzca a una reforma electoral; garantizar la expresión plena del ejercicio de las libertades democráticas, que la creación del estado 32 o como se llame, requiere de una reflexión bien fundamentada; que las

60 "Reunión con el Regente sobre la reforma al D.F." Víctor Ballinas "La Jornada" México 23 de junio de 1992 p. 25

autoridades sean electas y se planifique la Ciudad; que el referéndum sea reconocido constitucionalmente tanto para ratificar iniciativas como para su rechazo.

⁶¹La postura que presenta el PARTIDO AUTENTICO DE LA REVOLUCION MEXICANA señala como un latigazo fustigante a los partidos políticos que de manera irresponsable demandan la creación del estado número 32, la dirigencia del PARM alertó que para que en el proceso de reforma política no se tomen banderas oportunistas y plantee cambios radicales que de antemano se sabe son difíciles de lograr.

El proyecto de democratización de la capital que representa este partido se sustenta en tres puntos: autonomía política, eficiencia administrativa y autosuficiencia económica, sostiene que con este proyecto se debe actuar de manera responsable y visualizar los alcances del Distrito Federal.

Indicaron que como punto esencial debe haber una participación ciudadana directa en las elecciones de las autoridades estableciendo tres etapas: la primera el cambio de

⁶¹ "Irresponsable demandar la creación del estado 32" Rubén Chavarría Balleza, "La Jornada" México 18 de junio de 1992 p.

las Delegaciones por Municipios y de la Asamblea en Congreso Local; la segunda a redefinir los municipios conurbanos en lo administrativo y una tributación local por parte del Gobierno Federal; el tercero contempla la implementación de una autoridad metropolitana.

⁶²Respecto a la postura que mantiene el PARTIDO ACCION NACIONAL: en la reforma política contempla para el Distrito Federal, deberá realizarse bajo ejes fundamentales:

Transformación en el estado 32, con la consiguiente integración de los tres poderes; integración de un Consejo Metropolitano que prevea una coordinación auténtica entre las autoridades del Estado de México y el gobierno capitalino; fortalecimiento del Consejo Consultivo de la Ciudad, modificando radicalmente su función actual y un proceso de "redistribución" del Distrito Federal que mejore la distribución de electores.

La postura oficial panista, fue presentada ante el regente de la Ciudad el día 26 de mayo de 1992, por medio de Gonzalo Altamirano Dimas el cual insistió en que su partido pugnará por la creación del Estado 32, con la elección directa del gobernador,

⁶² "Reforma Política Plural" Rubén Chavarria Balleza, Periódico Ovaciones, México 27 de mayo de 1992. p. 13

Ayuntamiento y Congreso Local, además de la creación de organismos metropolitanos para la solución de grandes problemas en la presentación de los servicios públicos, tarea fundamental del Departamento del Distrito Federal.

Por su parte el panista CONCHELLO DAVILA, en entrevista aparecida en el periódico La Jornada, "El gobierno debe superar su miedo a la democracia en la Ciudad: PAN" pág. 21, del 17 de enero de 1992, consideró que las causas que motivaron la decisión autoritaria de establecer un régimen político especial en la Ciudad han sido superadas: la existencia de una gran diversidad de partidos que suponía para entonces el Presidente Alvaro Obregón, una supuesta "ingobernabilidad" de la Ciudad, la insuficiencia y dispersión de los recursos económicos que motivaba que los Municipios carecieran de fondos para asumir sus responsabilidades y la falta de determinación legal de las funciones de cada autoridad.

En la Ciudad, continuó, es perfectamente posible tanto la alternancia de poderes en el régimen estatal, como su coexistencia con los poderes federales. Continuó afirmando que la democracia participativa ha demostrado que permite una mayor eficiencia administrativa que en la situación actual.

El también panista HIRAM ESCUDERO, expuso el esquema de reforma política que incluye la democratización a fondo, la elección directa, universal y secreta del "gobernador" de la Ciudad de México; integración de un Congreso Local, la municipalización del Distrito Federal y democratización de la elección de los jefes de manzana, asociaciones de residentes y juntas de vecinos. En este proyecto también se contempla la desaparición del Consejo Consultivo de la Ciudad, por carecer de representatividad y facultades, que sólo ejerce sus funciones en actos de carácter protocolario.

ALBERTO LING ALTAMIRANO del PAN (La Jornada, "Hay que romper el colonialismo de la Federación en el D.F.: Ling" pág. 16 del 14 de enero de 1992) consideró que en el Distrito Federal se vive un régimen similar al de los desaparecidos territorios, en los cuales el gobierno Federal tomaba todas las decisiones debido a que no había, según se consideraba, madurez ciudadana. "Aquí nos siguen tratando como si estuviéramos colonizados", dijo.

⁶³Por parte del PARTIDO DE LA REVOLUCION DEMOCRATICA su postura se basa fundamen-

⁶³ "PRD: Flexible" Marco Rascón, "La Jornada" México, D. F., 24 enero 92 p.26

talmente en la creación del Estado 32, elección del regente de la Ciudad, así como los delegados, además de convertir en Congreso Local a la Asamblea de Representantes.

La perredista AMALIA GARCIA, manifestó que los miembros de su partido están dispuestos a mostrar una actitud flexible y pactar una fórmula de transición democrática, siempre y cuando se abarque la elección de todas las autoridades, aunque sea por pasos y a sabiendas, de que esto durará algunos años. Nosotros sólo vamos a pactar si hay una caracterización global de los problemas capitalinos.

Por parte del PARTIDO POPULAR SOCIALISTA, el pepesista CUAUHTEMOC AMEZCUA, demanda la restitución de los plenos derechos ciudadanos a los capitalinos, a efecto de que podamos elegir no solamente a los integrantes de los Poderes Federales, Ejecutivos y Legislativos, sino también a los de carácter estatal y municipal.

En la comparecencia del Señor Manuel Camacho Solís, Jefe del D.D.F., ante la Asamblea de Representantes del D.F., el día 16 de abril de 1993, sostuvo que: "Los municipios en la Ciudad se alejarán del concepto tradicional que se establece en el artículo 115 Constitucional, por ello se ha pensado, dijo, en una legislación de excepción con el propósito de perfilar un

régimen especial que delimite facultades municipales y al mismo tiempo analizar las concordancias que deberían tener para dar a la Ciudad la unidad que requiere”.

Al exponer la propuesta oficial, Camacho Solís sostuvo que para 1994 la ARDF se transformaría en el órgano local de representación política facultada como órgano legislativo en los ámbitos de competencia local; en 1995 se crearían los consejos delegacionales y habría la posibilidad de establecer fórmulas de consulta popular para canalizar las propuestas de la ciudadanía. Todo ello a fin de consolidar un gobierno de democracia representativa que coexista con los intereses de la Nación.

Entendamos que vivimos en la concentración política, industrial, comercial, cultural y poblacional más grande de el país. Conformamos un núcleo poblacional de los más grandes del mundo. Vivimos en la capital de la República y somos la congregación de población más politizada de la Nación; sin embargo nuestros derechos son limitados, por circunstancias atribuidas a hechos pasados; debemos replantear las actuales circunstancias en las que se desenvuelve la vida política del Distrito, para poder conformar un nuevo orden político principalmente democrático y eficaz donde podamos compartir todas las responsabilidades de dirección de este nuestro Distrito Federal.

CAPITULO QUINTO

CONVENIENCIA DE UN REGIMEN MUNICIPAL Y/O DEMOCRATIZACION DEL DISTRITO FEDERAL.

5.1 REGIMEN MUNICIPAL DE HECHO

Al hacer mención a que el tipo de régimen en el Distrito Federal pudiera ser un Régimen Municipal de hecho y no de derecho, me refiero a que podríamos asimilar en ciertos aspectos las actividades y funciones que realizan las actuales Delegaciones del Distrito Federal a las que realizan los Ayuntamientos en los Municipios de nuestro país⁶⁴ (estudio comparativo realizado en el capítulo cuarto, primer punto), por supuesto que me refiero a Municipios Urbanos, desde mi punto de vista sería lo más adecuado equiparar esas funciones para que realicen sus actividades en una forma más eficiente, además de considerar que las Delegaciones del Distrito no deberían transformarse totalmente a lo que es un Municipio debido a que la Entidad cuenta con características muy desímbolas a los Municipios, pero si tomar de ellos lo que pudiera aplicarse en el Distrito Federal, concretamente en las Delegaciones.

⁶⁴ Supra pp 116 - 118

El Municipio no constituye una unidad soberana dentro del estado, ni un poder que se encuentre al lado de los poderes establecidos expresamente por la Constitución; el Municipio es una forma en que el Estado descentraliza los servicios públicos correspondientes a una circunscripción territorial determinada.

*65*MARCOS RASCON en su artículo llamado "La Manzana Municipal", publicada en el periódico La Jornada, manifiesta: "Bajo un Municipio o un Ayuntamiento, los vecinos deberían tener su representación ante el Cabildo y sus formas permanentes de expresión y de consulta frente al gobierno electo. La gestión y la corresponsabilidad de los problemas ahorraría incluso presupuestos y tendría opinión para la aplicación de los ingresos públicos. Los vecinos organizados de los municipios de Coatepec o Coyoacán o Mixcoac o Xochimilco estarían representados en sus respectivos cabildos: la manzana sería parte esencial de la vida municipal e instancia abierta de sus cabildos".

Las colonias no serían simple referencia postal continua, sino la delimitación e identidad de los barrios, no sólo por sus problemas; sino también por su cultura y por su historia. Los habitantes y los

⁶⁵"La Manzana Municipal" Marcos Rascón "La Jornada" México 26 de mayo de 1992, México, p.16

representantes vecinales tendrían la responsabilidad no de cerrar y privatizar sus territorios, sino de cuidarlos y abrirlos a la Ciudad y al resto del Municipio.

Continúa el artículo, "Partimos del hecho de que la democratización de la Ciudad y el gobierno descentralizando decisiones es una forma de atención a cada uno de ellos mediante una nueva responsabilidad de gobierno y de los ciudadanos".

El grupo parlamentario del PRD de la LV Legislatura, reiteró que las Delegaciones están lejos de ser la mejor forma de gobernar la Ciudad, lo mejor para la Ciudad sería restituir la estructura municipal que alguna vez tuvo, pero ahora, con las características que impone la naturaleza de una administración Metropolitana. Esta forma de gobierno sería la más apropiada tanto porque corresponde a nuestra historia, como porque el gobierno de la Ciudad más importante del país, debe corresponder con el régimen republicano, Federal y representativo establecido en la Carta Magna.

Propongo que no necesariamente debe cambiarse el nombre de Delegación tal, a la Municipio tal, ni tampoco el delegado al de presidente municipal, lo importante en este caso es que el tipo de régimen delegacional sea lo más parecido al régimen municipal, ya que su forma de estructurarse es más adecuada, trata los asuntos de su comunidad y le responde a

la comunidad y no a la persona que lo designó, por esto debe también elegirse democráticamente a quien dirija la delegación, se trata pues de una transformación administrativa aunada a la transformación política, ya que si queremos una reforma política esta forzosamente traerá como consecuencia una reforma administrativa también, ya que esta es consecuencia de aquella y por lo tanto deben marchar juntas.

Repito, sino se quiere cambiar el nombre, que no se haga, pero que si se modifique la estructura que sea lo más parecido a un régimen municipal que en este caso sería de hecho y no de derecho no por ir contra los ordenamientos legales constitucionales, que en todo caso pudieran modificarse, sino porque en los diferentes ordenamientos que se menciona la palabra "Delegación" esta continuaría y no se mencionaría que se es un Municipio o un régimen municipal. Es decir crear un régimen propio de la entidad, tomando de los municipios lo que se pueda adaptar a este D.F., la parte que pudiera encajar en el nuevo orden administrativo y político del D.F.

5.2 ELECCION DEMOCRATICA DEL JEFE DEL DEPARTAMENTO DEL DISTRITO FEDERAL Y LOS DELEGADOS.

Como anteriormente ha quedado asentado, la participación política de los ciudadanos del Distrito Federal se encuentra limitada al no tener facultades para intervenir en la elección de sus autoridades político - administrativas.

En México, el Jefe del Departamento del Distrito Federal, es designado por el Presidente de la República, no interviniendo en lo absoluto los ciudadanos en esta designación.

Existen propuestas provenientes tanto de voces académicas como de partidos políticos en el sentido de que para lograr una auténtica participación política de los ciudadanos en el Gobierno del Distrito Federal, sería conveniente implantar la elección directa en el Gobierno de la Ciudad, tal como sucede en cualquier otra Entidad Federativa. De esta manera los ciudadanos del Distrito Federal no estaríamos en desventaja política en relación con los ciudadanos de aquellas.

⁶⁶Igualmente, por lo que se refiere a los Delegados Políticos, la ciudadanía no tiene participación alguna en su nombramiento y en buen porcentaje se trata de personas sin

⁶⁶ Acosta Romero, Miguel, op. cit., p. 285

algún tipo de arraigo, ni cualidades político - administrativas, para ejercer tan importante cargo.

Por lo tanto será necesario hacer reformas a la Constitución para establecer lo que en la actualidad es ya una demanda popular de los ciudadanos del Distrito Federal, es decir, un gobierno propio de la Entidad Federativa: Ejecutivo, Legislativo y Judicial.

De esta forma la ciudadanía del Distrito Federal debe ser tomada en cuenta para la elección de las autoridades locales y no podría argumentar en contra el ya caduco razonamiento de que la convivencia con las autoridades federales con las locales traería aparejados problemas. También debe tomarse en cuenta la prestación de los diversos servicios públicos básicos que presta el Departamento y que debido a las características peculiares en el Distrito Federal, no puede presentarse en forma segmentada.

⁶⁷Igualmente no considero válida la afirmación de algún politólogo expresada en el sentido de que si se pretendiera elegir a los Gobernantes del Distrito Federal, con ello se estaría trastocando el pacto Federal; lo que esta en riesgo es la democracia y el reconocimiento legítimo de los derechos políticos de los ciudadanos del Distrito Federal y no otra cosa.

⁶⁷ Acosta Romero, Miguel, op. cit., p. 286

La tendencia hacia la democracia se aprecia en todo el mundo en estas épocas y una aspiración es que la ciudadanía del Distrito Federal tenga acceso a esa democratización y designe mediante elección a su Gobernador y Delegados, así como un Congreso Local. Además si vivimos en la actualidad un régimen considerado como de modernidad en lo económico, político y social donde los cambios se han dado, buscando en todo momento el mejoramiento de la democracia y la sociedad, entonces ¿por qué no llevar a cabo la transformación política y jurídica en este nuestro Distrito Federal?. Los intereses políticos deben ir desvaneciéndose y permitir a la verdadera ciudadanía ocupar puestos públicos relevantes como decaerían ser el del Gobernador del D.F., y Delegados, siendo electos en forma directa y popular.

El pasado mes de febrero de 1992, se realizó un debate en el ITAM, referente a la consulta en la Reforma del Distrito Federal y donde acudieron representantes de cuatro partidos.

En dicho debate Asambleísta del PRI, PAN, PRD y PARM coincidieron en foro público, en la necesidad de que la reforma política para el Distrito Federal pase por una amplia consulta a sus habitantes y con matices, que quiénes gobiernen la urbe más poblada del mundo sean electos y no designados por el Presidente de la República.

En debate efectuado en uno de los auditorios del ITAM, el priísta Alejandro Rojas Durán, propuso que la Asamblea de

Representantes tenga plena ejecución administrativa y que el Jefe de gobierno sea un asambleísta elegido por el propio órgano

Por su parte, Alfonso Ramírez Cuellar, del PRD y Alberto Ling Altamirano del PAN, destacaron la necesidad de crear el Estado 32, elegir gobernador y autoridades municipales, si bien no destacaron que tales reformas se alcancen de manera gradual.

El parmista Oscar Mauro Ramírez propuso por su parte que sean los asambleístas o los diputados federales por esta capital los que elijan, de una terna propuesta por el Presidente, quién sería el Gobernador o Regente.

⁶⁸En entrevista realizada por el periodista Rubén Chavarría Balleza del periódico Ovociones al Delegado Albores Guillen, Delegado en Venustiano Carranza, el funcionario señaló:

Que la reforma política de la capital es ya una exigencia de la sociedad civil que exige mayor apertura y mayor democracia. Dentro del esquema de participación un capítulo importante que deberá ser analizado es el proceso de desconcentración del

⁶⁸ Reforma Política Plural", Rubén Chavarría Balleza.
Periódico "Ovociones", México, D. F., 27 de mayo de 1992 p. 13

Departamento del Distrito Federal. "En la medida que el Delegado tenga más facultades, autonomía, independencia o recursos, en ese mismo nivel el acto de gobierno será más expedito y efectivo".

En este sentido añadió, que la elección de los Delegados es una expresión popular importante pero no la única. "De que serviría someter a votación la elección de Delegados y que estos no tuviesen los suficientes recursos o atribuciones para responder a la sociedad".

Primeramente si vamos a elegir democráticamente a quien gobierne este Distrito Federal, empecemos por eliminar el concepto de regente y llamémosle Gobernador del Distrito Federal para ir plasmando el nuevo sentido de la entidad.

5.3 CONFORMACION DE UN NUEVO CONSEJO CONSULTIVO.

La primera Ley Orgánica del Distrito y los Territorios Federales, del 31 de diciembre de 1928, publicada el primero de enero de 1929, en edición oficial, además de tipificar las características del gobierno de la Ciudad, especificaba la creación de los Consejos Consultivos creando así una sede permanente para la Consulta y un respaldo institucional. Según la Ley los Consejos tenían derecho proponer reformas y medidas, ser oídos en los casos específicos, inspeccionar los servicios, denunciar las irregularidades y revisar la cuenta del Departamento del Distrito Federal. Además, al ser solicitada su opinión por las autoridades, tenían la obligación de dar su opinión fundada.

El primer Reglamento fue expedido días después, allí se sintetizaban las funciones principales: iniciativa, opinión y vigilancia, especificando que cada año, por mayoría de votos, se elegiría un Secretario encargado de llevar las actas y que sería el único remunerado en cada reunión, con una cantidad determinada por el Jefe del Departamento del D.F.

Durante más de 40 años el Consejo se integró y sesionó con regularidad, a excepción de ciertos periodos. Sin embargo su importancia, con el paso del tiempo, parecía disminuir así como su presencia pública. La razón estriba en que el ciudadano común, ajeno a la actividad gremial, no se sentía

verdaderamente involucrado. En 1941, se emite la segunda Ley Orgánica del Departamento, esta nueva ley fortalecía la presencia de la autoridad reduciendo las funciones del Consejo casi exclusivamente a prestar su opinión en asuntos referentes a obras y servicios públicos, mientras que en la anterior se instituía su importante participación, entre otras: reglamentos gubernativos y de policía, así como el de ingresos y egresos del D.F. En 1941 se especificó claramente que el Consejo Consultivo tendría únicamente función informativa y de opinión y en ningún caso ejecutiva o decisoria y que funcionaría por comisiones de trabajo.

En los años sesenta la Ciudad contaba con una tercera Ley Orgánica que concebía al Consejo Consultivo como una integración vecinal, que si bien existía aisladamente, ahora encontraba una vía de institucionalización abriendo los conductos para establecer relaciones de comunicación con las autoridades. La unidad participativa ya no sería el gremio, sino el propio individuo, el ciudadano que se acercaba con otros en una demarcación específica. De esta manera, podría señalarse la problemática de su calle, colonia, delegación o la misma Ciudad con mayor detalle, evaluar los planes y programas que la autoridad ofrecía e incluso participar activamente en su solución.

Los 16 presidentes de las juntas (uno por delegación) integrarían la instancia máxima, que sería el Consejo Consultivo; entre ellos se designaba un secretario que se

encargaría de la oficina administrativa y finalmente, la presidencia del Consejo Consultivo se mantendría en la persona del propio Jefe del Departamento, quien también podría disponer de un representante para encabezar las sesiones.

La diferencia entre las dos fórmulas es evidente: en la primera, los gremios proponían a sus candidatos, entre los cuales se haría una designación oficial; en el cambio de los años sesenta los vecinos participaban activamente en la elección de sus representantes, a excepción de su dirigente máximo, que continuaba siendo nombrado por el Jefe del Departamento.

⁶⁹En discurso pronunciado por el entonces Jefe del D.D.F., señor Hank González, en febrero de 1977, señala que por primera vez el Presidente del Consejo Consultivo de la Ciudad de México sería electo y ya no lo sería el Jefe del Departamento, la nueva Ley Orgánica establece ya, que se eligieran Comités de Manzana que no estaban previstos en la ley, que se formarán Asociaciones de Residentes, que tampoco estaban contemplados, creo que esto es muy trascendente para la democratización de la vida de la Ciudad.

La nueva forma de integrar el nuevo Consejo Consultivo, continúa en su discurso, significa la posibilidad de que el

⁶⁹ Hank González, Carlos. "Distrito Federal", op. cit., p. 11

Gobierno de la Ciudad tenga un órgano de consulta extraordinario, en cuanto que será posible recoger opiniones, vivencias, propuestas de los habitantes del D.F. a través de cada una de las manzanas que integran el Distrito. Creo que lo más importante es tratar de conseguir que la gente coadyuve a la solución de los problemas, que se logren encontrar los medios que hagan posible la acción de los habitantes del Distrito Federal.

Podemos notar que el tiempo de los dirigentes dedicaban a la organización del Consejo, era reducido, ya que esta tarea seguía siendo honoraria y las exigencias de la propia ciudadanía todavía no se expresaban lo suficiente. De cualquier forma, seguía hablándose del Consejo Consultivo como un órgano decorativo del Distrito Federal, cuya presencia era siempre requerida para celebrar a personalidades importantes y entregar las llaves de la Ciudad.

Era necesario, entonces, dotar a la organización de una mayor independencia que la desligará de la tutela del estado y fortaleciera la dimensión de su representatividad. Así desde la creación del Consejo Consultivo la organización vecinal presentaba todavía grandes defectos: el primero era el número restringido de integrantes de cada junta delegacional -29 como máximo- aunque ya electo y ya no lo era ni el propio Jefe del Departamento u otra persona que él designara.

Durante 1980 se llevó a cabo la renovación de los Organos de Colaboración Vecinal para corregir las deficiencias explicadas. El Entonces Jefe del Departamento, Hank González, mediante una decisión política determinó las modificaciones pertinentes para que la organización tuviera la amplitud necesaria para un ejercicio democrático en todos sus niveles. De esta forma, se permitiría que un vecino fuera electo para desempeñar el cargo máximo de toda la organización (como ya lo señale); lográndose así que la sociedad civil en su totalidad tuviera los instrumentos para encargarse por sí misma de su propia participación.

Así tanto el Consejo Consultivo como los demás órganos de colaboración ciudadana, se crearon con la finalidad presunta de dar participación a los residentes del Distrito Federal en la actividad político-administrativa de esa entidad, pues desaparecidos los Ayuntamientos, los Ciudadanos del Distrito Federal quedamos relegados a la categoría de segunda clase, al no poder elegir a sus autoridades político-administrativo aunque en realidad esa participación fue y continúa siendo efímera.

Además una de las principales limitaciones de la dinámica y eficiencia del Consejo, que lo ha obligado a actuar con prudencia y cierta lentitud es la falta de infraestructura mínima para desarrollar con plenitud todas las funciones que marcaba la Ley Orgánica. La falta de presupuesto es el mayor enemigo del Consejo y puede impedirle consolidar y garantizar

un futuro saludable para la organización. Cabría también insistir en defecto operativo ya señalado, que impide a la organización lograr un nivel más contundente en su presencia pública; la falta de carácter ejecutivo, o sea, la posibilidad de vetar la relación de una acción determinada. Con lo que respecta a los cargos honorarios, estos deberían desaparecer y ser remunerados para inyectar mayores ánimos y entusiasmo en el desarrollo de las tareas de quiénes lo conforman.

Artículo 51º, de la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal; corresponde al Consejo Consultivo las siguientes atribuciones:

- I. Colaborar con el Jefe del Departamento del Distrito Federal para la debida administración pública y en especial para la eficaz prestación de los servicios generales en la forma que fijen las leyes y reglamentos aplicables;*

- II. Proponer a consideración del Jefe del Departamento del Distrito Federal proyectos de leyes, reglamentos vigentes en el propio Distrito Federal y opinar sobre los nuevos proyectos, o sobre las reformas o abrogaciones de las ya existentes que procedan a las autoridades del Distrito Federal. Asimismo, sobre estas materias proponer al Jefe del Departamento, la instauración*

del referéndum y apoyar o no la sustanciación de la iniciativa popular.

Lo que señala esta fracción del citado artículo, es una facultad que en cierta forma es igual a algunos que ejerce la Asamblea de Representantes, de cierta manera en este caso sería una misma instancia pero en dos órganos distintos y bien solo pudiera quedar en uno solo, el más adecuado sería la Asamblea, se trata de evitar la duplicidad de funciones y buscar los caminos que dirijan a una mejor solución de los problemas de la Ciudad.

III. *Informar al Jefe del Departamento del Distrito Federal las deficiencias que surjan en la administración pública y especialmente, en la prestación de los servicios generales de cualquier tipo;*

IV. *Proponer que determinada función o actividad que se realice regular o continuamente, se declare servicio público, cuando estime que se de interés público, y de utilidad general; proponer que algún servicio público prestado por los particulares, por una empresa de participación estatal o por un organismo desconcentrado, pase a serlo por el Departamento del Distrito Federal, o viceversa y proponer la declaración y creación de nuevos servicios públicos.*

- V.-** *Opinar sobre estudios de planeación urbana;*
- VI.-** *Emitir opinión al Jefe del Departamento del Distrito Federal, acerca de la política fiscal del propio Departamento;*
- VII.-** *Coordinar los trabajos de las Juntas de Vecinos;*
- VIII.-** *Conocer oportunamente en su integridad los planes de obras y servicios del Distrito Federal y proponer adiciones y modificaciones sobre los mismos:*
- IX.-** *Recibir contestación escrita y explicación suficiente sobre las resoluciones de la autoridad competente en relación con sus opiniones y proposiciones, y*
- X.-** *Las demás que fije esta ley y las demás aplicables.*

Considero que con la existencia de la Asamblea de Representantes ya no justifica el Consejo Consultivo de la Ciudad al menos no de la forma en que actualmente funciona que este órgano debe reestructurarse, dadas sus pocas facultades y aparente eficacia.

De ante mano sabemos que muy poca gente acude al Consejo Consultivo ya sea porque en primer lugar desconocen la existencia de éste y si la conocen se vincula como un órgano dependiente del Departamento del Distrito Federal, por otro lado la falta de "autoridad" de este órgano lo limita en forma muy estricta.

Para proponer la nueva estructura del Consejo debería determinarse más adecuadamente sus facultades, no debe ser sólo un órgano de consulta donde sólo pueda proponer proyectos o ideas que a fin de cuentas son ignorados. Las Comisiones en las que está dividido deben seguir funcionando pero de manera que pueda vetar determinados actos gubernamentales, las comisiones en las que trabaja bien pudieran convertirse en verdaderas instancias que vigilen los intereses de la localidad, éstas podrían estar dirigidas por "regidores" al igual que los Municipios, designados de entre los miembros de las Juntas y Asociaciones de Vecinos y contar con gente fiscalizadora de los actos del gobierno de la Ciudad.

De otra forma fortalecer la función del Consejo, los 16 Presidentes de las Juntas pudieran convertirse en "síndicos", que vigilarían el manejo presupuestal de cada Delegación, auxiliados también por los Jefes de Manzana y las diferentes asociaciones y organizaciones de vecinos.

70 En entrevista realizada por los medios informativos al tomar posesión como nuevo Presidente del Consejo Consultivo de la Ciudad de México, el señor José Monroy Zorrivas, manifestó que el Consejo Consultivo fue rebasado por la cantidad de problemas de la Ciudad; el ropaje jurídico que lo tutela es insuficiente y en la práctica ha sido rebasado, por ello es necesario ampliar las facultades de este organismo, explicó que incluso semánticamente el carácter "consultivo" le limita y le aprisiona. Ante ello advirtió que con la coordinación de las autoridades constituirán el Consejo Ciudadano tanto a nivel Distrito Federal como Delegacional.

Como vemos el nuevo Presidente del Consejo reconoce las limitaciones del mismo, por eso deben darse los cambios que pueden ser los propuestos; así como también modificar el nombre del mismo que pudiera llamarse "Consejo Revisor" o de "Vigilancia" del Distrito Federal.

⁷⁰ "Aumentar las facultades del Consejo Consultivo del D: F.", Rubén Chavarría, Balleza. Periódico "Ovaciones", México 23 de junio de 1992 p.12

5.4. CONFORMACION DE UNA NUEVA ESTRUCTURA DEL DISTRITO FEDERAL.

El Distrito Federal es hoy en día la síntesis urbana más sofisticada de un modelo centralista de desarrollo económico y de un autoritarismo político que ya no funciona como debiera ser. También es, al mismo tiempo, el lugar donde existe la mayor pluralidad y competencia electoral en todo el país, es una zona de contraste.

⁷¹Alberto Nassif en entrevista publicada en el periódico La Jornada manifiesta que la Ciudad de México se ha sobrepolitizado, como una consecuencia natural de que una parte fundamental de sus problemas pasan por una caduca estructura de representación y gobierno, completamente alejada de la realidad y las necesidades actuales de esta megaciudad.

Una de las principales vertientes de la gestión gubernamental, ha sido la democratización integral de la sociedad que requiere de su participación activa y corresponsable en la planeación y ejecución de las actividades de los Gobiernos Locales, en atención de las demandas de sus ciudadanos, al igual que las necesidades reales sentidas por

⁷¹ "¿Hasta cuando?" Alberto Nassif, La Jornada, México 31 de marzo de 1992 p. 31

sus administradores. En este contexto, la participación democrática constituye el ejercicio de la voluntad soberana de la población, basada en la ley y en el interés público, al intervenir en los procesos para la ordenación y reorientación de los objetivos y rutas hacia una más fructífero desarrollo, a nivel local.

⁷²La capital del país es el centro de decisión política y el de la burocracia del Gobierno Federal, alberga un 32% de empleados del sector público y es sede de un importante sector de proletariado, así mismo, constituye el centro cultural y universitario principal del país, con más de 60 instituciones de educación superior, por lo que deducimos gran sector de la población del D.F., cuenta con preparación para poder elegir a sus gobernantes.

Aunque la participación de los habitantes del D.F., se contempla desde 1970 en la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal, tomando en cuenta el proceso de descentralización, así como los deseos y necesidades de la población para acercarse a la toma de decisiones, esta voluntad política no ha arrojado los resultados esperados.

Así cuando hablamos de reforma administrativa, se entiende la acción reflexiva de la administración que tiene por

⁷² Messmacher, Miguel. "Estudios Municipales", op. cit., p. 150

objeto mantener e incrementar su eficacia. Ello se logra mediante la permanente y sistemática revisión, sustitución y mejoramiento de los órganos administrativos, de su actitud y de los métodos que utiliza.

La reforma administrativa tiende a que esta responda más eficientemente a las exigencias de la vida moderna, por eso se advierte el imperativo de un diálogo siempre abierto entre el ciudadano y la administración pública, de esta forma debemos entender que los cambios que proponemos al régimen del Distrito Federal, tanto jurídicos como políticos, van unidos a la reforma administrativa que de una u otra forma se vinculan ya que de ambas las metas a llegar son las de la eficiencia y modernidad.

Serra Rojas sostiene que:

73El principio de democracia y eficiencia del Gobierno de la Ciudad sólo podrá lograrse cuando tenga acceso al Gobierno del Distrito Federal, la representación de grupos organizados profesionalmente, no como simples y ocasionales órganos de consulta, como el Consejo Consultivo, sino bajo las técnicas modernas como están gobernadas otras ciudades.

⁷³ Serra Rojas, Andrés, op. cit., p. 559

El problema de los servicios públicos cada día es materia más complicada por las crecientes necesidades públicas y porque de los elementos que dispone el Gobierno de la Ciudad, son limitados. Cada uno de estos servicios tendrá que ser organizado con independencia de los servicios generales del Departamento.

Continúa Serra Rojas, la Ciudad de México y en general el Distrito Federal han crecido enormemente desde el punto de vista demográfico y de los grandes intereses que se han invertido, consecuencia de la vida política y económica centralizada de la Nación. En el Distrito Federal el asiento de los poderes públicos, el centro general de la cultura nacional y de la actividad económica de todo el país, es lógico suponer que tales actividades, corresponda una organización política adecuada para atender los grandes problemas que se presentan. La población urbana y "agrícola" del Distrito Federal es objeto de necesarias reglamentaciones que demanda el orden, la salubridad y la tranquilidad pública.

Actualmente el Distrito Federal es mucho más que la sede de los Poderes Federales, ha sido siempre el centro de la vida política del país. Más por su superficie, por la densidad de su población, por su riqueza artística y arquitectónica, por su vida económica y cultural, es la entidad Federativa incomparable superior a las demás.

Características de un Estado de la Federación es la facultad de autodeterminarse en todo aquello que no este reservado a los poderes federales y que no este prohibido por la Constitución. La facultad de autodeterminarse se traduce en darse una Constitución, restringida por el pacto Federal. Afirma Serra Rojas, en este punto diría yo, que no es necesario que la Entidad Distrito Federal forzosamente debería contar con una Constitución Local, la Ley Orgánica con la que cuenta en la actualidad puede seguir siendo el estatus legal que siga rigiendo la entidad, eso sí con las reformas necesarias, incluyendo el cambio de su nombre para convertirse en Ley Orgánica del Distrito Federal.

Pues bien, el Distrito Federal carece de autonomía, no puede darse por si mismo una Constitución, ya que esta facultad de crear una propia, no existe en el Distrito Federal por las siguientes razones: los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial del Distrito Federal han sido creados, no por voluntad de los ciudadanos del Distrito, sino por decisión de la Constitución Federal (artículo 73, fracción VI). Tampoco se manifiesta la autonomía del Distrito Federal por que los representantes del Congreso de la Unión (que legislan para el D.F.) son designados por toda la Nación.

⁷⁴Ruiz Massieu, Francisco, nos dice, el órgano a través del cual el Presidente de la República se

⁷⁴ Ruiz Massieu, Francisco "Estudios Jurídicos sobre la Nueva Administración Pública Mexicana" ed. Porrúa, México, 1986 p. 46

encarga del Distrito Federal no debe ser un Departamento Administrativo, sino una organización "ad hoc" similar a los gobiernos de los territorios denominado "Gobierno del Distrito Federal", como fue la intención del constituyente originario. Igualmente es necesario que devuelva a la capital del país una fórmula municipal sui generis que concilie el interés político y ciudadano de los capitalinos con el interés de los Poderes de la Unión.

Por su parte el Maestro Burgoa señala:

75 Se advierte que en la designación de los órganos de Gobierno administrativos del D. F., no interviene la voluntad popular, es decir, su ciudadanía, a pesar de que ésta sea la mas numerosa del País, ya que los titulares de todos los órganos de autoridad que forman el Departamento respectivo reconocen como fuente de investidura la decisión presidencial directa o indirecta. Por consiguiente, en la mencionada entidad federativa no opera uno de los signos del régimen democrático y que consiste en la participación directa del pueblo en la elección de las personas que encarnen los órganos primarios de gobierno.

⁷⁵ Burgoa Orihuela, Ignacio "Derecho Constitucional Mexicano" 6ª ed., Editorial Porrúa. México 1990. p.

Ahora bien para poder hablar de una nueva estructura del Distrito Federal, en la forma en que considero puede concretarse, debo hacer mención referente a lo que entendemos por descentralización y desconcentración, ya que estas pueden ser aplicables en lo que respecta a las funciones que desempeñan en esta Entidad.

Por lo consiguiente me refiero un poco a lo que entendemos por Desconcentración y Descentralización, para poder entender aún mejor el tema a tratar.

DESCONCENTRACION POLITICA.

En la doctrina política y administrativa, con frecuencia se utilizan las expresiones descentralización y desconcentración para hacer referencia a la distribución teórica, legal y práctica de potestad y funciones políticas y administrativas entre el Estado soberano y esas comunidades y entidades locales y territoriales. Bajo este aspecto, la descentralización o desconcentración, tiene un marcado matiz político, a la vez que administrativo.

Algún autor afirma que no se puede hablar de democracia sin descentralización efectiva tanto en el ámbito político como administrativo y económico. Cualquiera que sean los sistemas

y los hombres no puede haber libertad, igualdad, ni tampoco progreso real, si el poder se concentra. La participación en la toma de decisiones y responsabilidades tiene que ser compartida por los grupos sociales afectados.

⁷⁶Según Elba Barreiros Mancilla, las ventajas de la desconcentración son las siguientes:

- a) *La acción administrativa es más rápida y flexible, ahorra tiempo a los órganos superiores y descongestiona su actividad ya que no resuelven los asuntos,*
- b) *La acción administrativa se acerca a los particulares, ya que el organismo desconcentrado puede estudiar y resolver, hasta cierto grado, sus asuntos.*
- c) *Aumentan el espíritu de responsabilidad de los órganos inferiores al conferirles la dirección de determinados asuntos.*

Como órganos desconcentrados en el Distrito Federal en el concepto técnico administrativo existen:

- 1.- Las Delegaciones, en sus respectivas circunscripciones geográficas.*

⁷⁶ Barreiros Mancilla, Elba. "Los Organismos desconcentrados en la Legislación Mexicana". Tesis UNAM, México 1964 p. 104

- 2.- *Los Almacenes para los Trabajadores del Distrito Federal.*
- 3.- *La Comisión de Vialidad y Transporte Urbano.*
- 4.- *El Servicio Público de Localización Telefónica.*
- 5.- *La Comisión Coordinadora para el Desarrollo Rural.*

DESCONCENTRACION REGIONAL.

En ciertos sentidos es una variante de la anterior, pero además de existir la delegación de facultades a los órganos interiores, estos se distribuyen geográficamente dentro del territorio, abarcando cada oficina un área superficial de este, que demanda la acción regional.

DESCENTRALIZACION.

77 El vocablo descentralizar tiene el sentido opuesto a centralizar, concentrar, deriva del griego "centro", refiriéndose al municipio y si se entiende que este es un órgano político-administrativo concebido en la

⁷⁷ Acosta Romero, Miguel "El Municipio, la Federación y las Entidades Federativas". 2ª ed. Edit. Porrúa, México, D. F. p. 82

Constitución, desde un punto de vista estrictamente político, es dudoso que pudiera hablarse de descentralización por región, ya que hay características teóricas comunes entre el municipio y las entidades federativas y resultaría que estas últimas (los Estados de la Federación) también serían descentralizados por región, por lo que consideramos que esta clasificación debe superarse y considerar al municipio como una de las esferas previstas en la Constitución dentro del Estado Federal, pero que no tiene como tal, ninguna característica de organismo descentralizado administrativo.

Cabe mencionar la descentralización: en términos generales que consiste en confirmar la realización de algunas actividades administrativas a órganos que guardan con la Administración Central una relación que no es de jerarquía.

Así los funcionarios descentralizados se encontrarán en el ejercicio de sus poderes discrecionales sometidos a la opinión pública de la colectividad que los ha elegido.

Como órganos descentralizados existen:

- 1.- El Sistema de Transporte Colectivo. "Metro".
- 2.- El Servicio de Transporte Eléctrico del Distrito Federal.
- 3.- Industrial de Abastos.

La descentralización por región, consiste en el establecimiento, de una organización administrativa destinada a manejar los intereses colectivos que corresponden a la población radicada en una determinada circunscripción territorial. Las razones que han conducido a este régimen de descentralización por región consiste fundamentalmente en que él se adapta de una manera más efectiva a las aspiraciones democráticas, ya que da oportunidad a los interesados a hacer la designación de las autoridades que han de manejar los negocios que les son comunes y por lo mismo, de ejercer sobre dichas autoridades un control por la vía de la opinión pública que unida a la posibilidad que tienen todos los vecinos de la circunscripción territorial de llegar a ser electos, constituye una participación del pueblo en los negocios públicos que le afectan.

Además desde el punto de vista de la administración, la descentralización por región significa la posibilidad de una gestión más eficaz de los servicios públicos y por lo mismo una realización más adecuada de las atribuciones que al Estado corresponden.

Los Estados se descentralizan en los municipios y son ellos quienes más hayan de lo que prescribe la Constitución de la República, sobre todo el artículo 115 Constitucional, le dotan de sus competencias mediante actos descentralizados constitucionales y legales. Vistos los Municipios como entes de descentralización política y administrativa, habrá de aceptarse

que los poderes estatales ejerzan un control de tutela, que no un control jerárquico sobre ellos.

Considero que democratizar es descentralizar y desconcentrar e imanizar al mundo urbano para dar identidad a cada parte de la Ciudad y dar facultades reales a los ciudadanos que la habitan.

La aplicación en cuanto a la descentralización y la desconcentración traería aparejado un desahogo más rápido y eficaz de las resoluciones a tomar, como ya lo mencione, que cada Delegación atiende sus propias necesidades, excepto aquellas que por su complejidad y la corresponsabilidad deba compartirse con el Departamento del Distrito Federal, como lo es el servicio de transporte, de agua, de recolección de basura, así como las empresas y servicios desconcentrados y descentralizados del Distrito Federal.

Por otra parte, en informe rendido por el Comité de Atención Ciudadana, menciona que se atendieron a diferentes grupos y se canalizaron diferentes quejas y denuncias respecto a la vivienda, tenencia de tierra, demanda de servicios, seguridad pública, abasto y comercio, educación y ecología, entre otras; territorialmente más del 20% provenía de las Delegaciones de Iztapalapa, Iztacalco, Gustavo A. Madero y Alvaro Obregón.

78 De las Delegaciones Iztapalapa, Gustavo A. Madero y Alvaro Obregón, en su conjunto suman el 41.30% de la población total del Distrito Federal, lo que implica que son las demarcaciones con mayor número de habitantes, sus problemas de prestación de servicios es más apremiante, además de otros. El dividir estas tres Delegaciones en dos; es decir, crear tres nuevas Delegaciones más, para de esta forma atender de mejor forma las demandas, sería actitud positiva.

Habría tres demarcaciones más que se distribuirían la atención de servicios que demanda este conglomerado poblacional, que por su magnitud (41.3%) concentran y recargan de trabajo 3 Delegaciones, siendo necesario redistribuir la composición de las mismas, con la finalidad de agilizar trámites y prestación de servicios múltiples.

Al comparecer ante el Pleno de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, el Regente Manuel Camacho Solís, (21 de abril de 1992) manifestó: "La Ciudad de México llegó a niveles críticos que requiere de decisiones acertadas y consensuales con todos los sectores ya que la gravedad de sus problemas amenaza con romper los equilibrios social y político". Además agregó: "Que se aplazará la Reforma

⁷⁸ D.D.F. "XI Censo General de la Población y Vivienda 1990" INEGI

Política y con ello la creación del Estado 32° de la Federación". De aprobarse las iniciativas de reforma, dijo, estas entrarán en vigor a partir de 1994.

Cabe hacer mención que en el Distrito Federal el Producto Interno Bruto creció en 3.7 por ciento entre 1989 y 1991, lo que significa el 28 por ciento del P.I.B. Nacional. En cuanto al empleo, la población económicamente activa aumento en 3.2 por ciento y el desempleo se redujo al 2.6 por ciento.

Los siguientes datos fueron tomados de la ponencia presentada por el señor Roberto Salcedo Aquino, Oficial Mayor del departamento del Distrito Federal, expuesto en el encuentro latinoamericano sobre "Reforma de las grandes ciudades: gestión urbana y participación social", celebrada en esta Ciudad en mayo de 1992; en la actualidad, señala el ponente, la Ciudad genera el 22 por ciento del Producto Interno Bruto y es el centro financiero e industrial más importante del país. Su administración recibe la exigencia de cumplir con los siguientes requerimientos:

Atender a una población residente de 8.2 millones de habitantes y una población flotante de 14 millones de personas al día; limpiar diariamente 17,000 kilómetros de calles y avenidas; recolectar 13 mil toneladas de basura; mantener y preservar 89 millones 461 mil hectáreas de áreas verdes, parques y jardines; encender todos los días 325 mil luminarias para el alumbrado público; suministrar 830 mil kilowatts de

energía eléctrica para el consumo diario; abastecer 3 mil millones de litros de agua al día; desasolar 13 mil 500 kilómetros de redes de drenaje; distribuir 23 mil toneladas diarias de alimentos, conservar y mantener 320 mercados públicos; vigilar la operación de mil 321 tianguis y concentraciones para el abasto; atender una demanda metropolitana de 40 millones de viajes/persona/día; conservar la vialidad para la circulación de 2.5 millones de vehículos automotores; controlar y disminuir la emisión de 11,935 toneladas diarias de contaminantes.

Me interesa resaltar también, de la perspectiva de Salcedo Aquino, la parte no importante pero no por ello menos difícil, esto es, la que él llama la orientación del cambio administrativo y que propondrá como "transmutación administrativa" ya que no se trataría de meras reformas sino de convertir una cosa en otra, es decir, proponer cambios tan profundos que quizá hagan irreconocible la administración que hoy conocemos. En primer lugar se plantea la reorganización de los servicios públicos con esquemas nuevos que no sólo puedan atender las demandas actuales sino ganarle a los rezagos. En segundo lugar se sugiere una prospectiva que parta de lo que él llama "tres verdades inequívocas", estas son:

- 1.- Los problemas principales de la Ciudad sólo pueden ser cabalmente atendidos desde una perspectiva metropolitana y no como si el Distrito Federal fuera una isla.

- 2.- La Ciudad depende única y exclusivamente de sus ingresos,
- 3.- Que si no se hace un esfuerzo conjunto de la Ciudad y su zona metropolitana los rezagos administrativos seguirán acumulándose y no podrán atacarse los problemas en una lógica racional sino conyuntural e improvisada, lo cual sería el desastre.

En estos tiempos en que se discute la forma política deseable para el Distrito Federal se tendrá que tomar en cuenta los gigantescos problemas mencionados ya que estos son inherentes a la vida de la capital de la República.

Quiero señalar que la permanencia de la democracia mexicana va a requerir de estructuras e instituciones que van mucho más haya de la mera voluntad gubernamental. De hecho cuando la sociedad sea verdaderamente democrática en todos sentidos, la democracia va a constituirse en un freno a la capacidad de acción gubernamental.

Debo mencionar que para realizar una mejor estructura del Distrito Federal, hay que tomar en cuenta los Municipios conurbados con el D.F., debe existir una coordinación auténtica entre ambas entidades y el órgano adecuado para llevar a cabo tal tarea, considero que es la Asamblea de Representantes del D.F.

Paz Zarza, destacó que de acuerdo al presupuesto aprobado para 1992 el Departamento del Distrito Federal ejercerá un presupuesto de alrededor de 14 billones de pesos, para aproximadamente 8 millones de personas, de acuerdo al último censo. En contraste, apuntó, el Gobierno del estado de México, tendrá un presupuesto de 5.5 billones para 10 millones de personas, de las cuales un importante porcentaje viven en los 17 Municipios conurbados. Añadió que es correcta la demanda de un mayor equilibrio en el presupuesto de ambas entidades para contribuir al establecimiento de un programa metropolitano y así evitar el desfazamiento de los programas de ambas entidades.

Ahora bien, refiriéndose a la traslación de los Poderes Federales el cual se daría, si se llegara a probar la creación del estado 32, ni uno de los partidos que propone la creación del nuevo estado menciona a donde trasladar los Poderes Federales y que hacer con la localidad en donde vayan a residir; ¿se les daría el mismo trato con el que en la actualidad contamos los habitantes del Distrito Federal, a los habitantes de la localidad en donde vaya a residir ¿para que ahora sean los nuevos ciudadanos con derechos restringidos, Al respecto el maestro Tena Ramírez opina:

⁷⁹La traslación permanente del Distrito Federal se realiza por Ley del Congreso, de acuerdo con la

⁷⁹ Tena Ramírez, Felipe, op. cit., p. 305

fracción V del artículo 73 constitucional. Analicemos las consecuencias de dicho cambio, primero por lo que toca al territorio que en otro lugar del país vaya a ocupar el Distrito Federal.

Respecto al primer punto, consecuencia inmediata y automática del cambio del Distrito Federal es la erección del estado del Valle de México. Esta consecuencia entraña una reforma constitucional, pero es una reforma que en sí misma no es obra del Congreso, sino que está prevista en la Constitución en su artículo 44, quiera o no el Congreso, el Estado del Valle de México, sustituirá al Distrito Federal, si llegarán a salir los Poderes Federales de la entidad. La segunda consecuencia es en cuestión territorial, hay reforma constitucional si al erigirse en Estado del Valle de México se aumentara o disminuiría.

Consecuencias: al trasladarse los poderes federales a otro lugar el congreso de la Unión excluiría la jurisdicción de la legislatura local del estado en el territorio donde se establezca el Distrito ya que nuestra organización Federal no permitiría que un mismo territorio estuviera regido por dos legislaturas locales. Respecto al Gobierno del Distrito Federal que está a cargo del Presidente (por mandato

constitucional), en este caso el Ejecutivo Federal desaloja la jurisdicción del Ejecutivo Local, así lo mismo con los tribunales locales y desaparecerían los Municipios en el lugar donde se asentara el Distrito Federal.

Ahora bien no habría interferencia de poderes al elegir a la autoridades locales, en el lugar de residencia de los Poderes Federales, puede delimitarse el territorio donde se asienten los poderes de la Unión y sus alrededores, que serían esos sí de carácter Federal. Es decir, si tan sólo el espacio físico que ocupan las instalaciones de los poderes de la Unión y sus alrededores quedaran a cargo del gobierno Federal y el resto del Distrito Federal se convirtiera no en un Estado pero sí en una Entidad más independiente, seguiría siendo un D.F., porque continuaría albergando los poderes federales, pero de diferente forma.

5.4.1. PERSPECTIVAS DE REFORMAS CONSTITUCIONALES

Todo esto aunado a las perspectivas de reforma a la Constitución (que a continuación propongo) conformarían la nueva estructura en que puede implantarse en el Distrito Federal.

Dentro del artículo 43, donde menciona las partes integrantes de la Federación, incluido por supuesto al Distrito Federal, como entidad federativa, considero que si cuenta con población, territorio, orden jurídico y un gobierno propios, entendiéndolo por esta expresión el conjunto de órganos que en un momento dado y dentro de un estado, ejerce el poder en todos los ámbitos de las relaciones humanas, o como la actividad de estos órganos encaminados a realizar ciertos fines ya sea dentro de un estado, o dentro de las partes integrantes del mismo, por lo tanto es una entidad más (que no un Estado).

Este artículo no cambiaría ya que reconoce al D.F., como parte integrante de la Federación.

Respecto al artículo 44 Constitucional, que prevé la erección del estado del Valle de México, considero innecesario el traslado de los Poderes Federales a otro lugar, como medida para poder modificar el régimen político en el Distrito Federal, por lo tanto no trato de fundamentar la erección de lo que sería el Estado 32 de la República Mexicana. Sino de realizar una reestructuración política y administrativa de lo que hoy es el D.F. Es un gasto económico innecesario el querer trasladar a los poderes federales a otro sitio, para modificar el status jurídico político del D.F., con ellos dentro de este, se puede dar el cambio.

En lo referente al **artículo 73** Constitucional, fracción VI, donde otorga al Congreso de la Unión a legislar en todo lo relativo al Distrito Federal, debería suprimirse para poder sólo legislar en la circunscripción donde se asienten los Poderes Federales y sus alrededores. Esta facultad que actualmente tiene el Congreso de legislar en todo lo relativo al D.F., debería ser facultada a la Asamblea de Representantes, como órgano legislativo local.

Así mismo la base 1ª de la fracción VI, que señala que el Gobierno del Distrito Federal estará a cargo del Presidente, debería derogarse y que el gobierno del D.F., esté a cargo de un gobernador electo en forma libre y democrática.

Dentro de la misma fracción VI, base 3ª, se refiere a la Asamblea de Representantes que serán electos cada tres años, este mismo precepto debería decir que la Asamblea de Representantes funcionará como el órgano legislativo para el Distrito Federal, a excepción de las zonas delimitadas en donde se asienten los Poderes Federales, así mismo donde se señalan sus facultades deberán ampliarse como consecuencia de su nuevo ordenamiento, legislar en todo tipo de materias referentes a la entidad, dictar bandos, ordenanzas y reglamentos con carácter ejecutivo, de esta forma quedarían derogados los incisos B: Donde la Asamblea propone al Presidente de la República la atención de problemas prioritarios a efecto de que se tomen en cuenta la previsión de ingresos y el gasto público, ya no se enviaría proyecto alguno

de presupuesto de ingresos y egresos a la Cámara de Diputados, ahora se discutiría, aprobaría y lo modificaría la misma Asamblea.

Inciso "J" de la base 3ª: Ante el Congreso de la Unión la Asamblea ya no tendría que enviar iniciativas de leyes o decretos relativos al D.F., ésta legislaría como órgano propio de la entidad.

De esta forma se ampliarían las facultades de la Asamblea para que intervenga en el presupuesto tanto de Egresos como de Ingresos del Distrito Federal y contar ese carácter ejecutivo del que es necesario sea investido.

Del **artículo 74** Constitucional, suprimir la fracción IV, para que esta facultad pase a la Asamblea de Representantes y sea quien examine, discuta y apruebe el presupuesto de egresos del Distrito Federal, como ya lo manifesté.

Del **artículo 79** Constitucional, fracción II, donde menciona que es atribución de la Comisión Permanente recibir la protesta de los Magistrados del Distrito Federal, esta atribución pasaría a la Asamblea de Representantes, como órgano representativo de la población del D.F., o a su comisión permanente en caso de receso.

Del **artículo 89** Constitucional, se debe derogar la facultad y obligación del Presidente para nombrar al titular del

órgano u órganos por el que se ejerce el gobierno del Distrito Federal; Fracción II, este se elegiría por votación; la fracción XIV que habla de los indultos en el Distrito Federal, ya no sería por medio del Presidente, sino del Gobernador del Distrito, por lo que tendría que derogar esta parte de la mencionada fracción.

De esta manera, las reformas constitucionales aunadas a las de la Ley Orgánica del D.D.F., que debería ser Ley Orgánica del Distrito Federal, Reglamento Interno del D.F., Ley Orgánica de la Asamblea de Representantes y su Reglamento Interior; darían una nueva fisionomía al Distrito Federal, se daría un cambio justo y necesario que reclama la población, y ya no seguir siendo ciudadanos de 2ª clase.

5.4.2. ULTIMAS REFORMAS CONSTITUCIONALES EN TORNO A LA ESTRUCTURA DEL DISTRITO FEDERAL.

Estando concluido este trabajo, en periodo extraordinario de sesiones, se discutió una serie de reformas a la Constitución en cuanto a la estructura del Distrito Federal, por lo que transcribo a continuación las reformas respectivas:

Artículo 31.- *Son obligaciones de los mexicanos:*

IV.- *Contribuir para los gastos públicos, así de la Federación, como del Distrito Federal o del Estado*

y Municipio en que residan, de la manera proporcional y equitativa que dispongan las Leyes.

Artículo 44. *La Ciudad de México es el Distrito Federal, sede de los Poderes de la Unión y Capital de los Estados Unidos Mexicanos. Se compondrá del territorio que actualmente tiene y en el caso de que los Poderes Federales se trasladen a otro lugar, se erigirá en el Estado del Valle de México con los límites y extensión que le asigne el Congreso General.*

Artículo 73. *El Congreso tiene facultad:*

VI. *Para expedir el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal y legislar en lo relativo al Distrito Federal, salvo en las materias expresamente conferidas a la Asamblea de Representantes.*

VIII. *Para dar bases sobre las cuales el Ejecutivo pueda celebrar empréstitos sobre el crédito de la Nación, para aprobar esos mismos empréstitos y para reconocer y mandar pagar la deuda nacional. Ningún empréstito podrá celebrarse sino para la ejecución de obras que directamente produzcan un incremento en los ingresos públicos, salvo los que se realicen con propósitos de regulación monetaria, las operaciones de conversión y los*

que se contraten durante alguna emergencia declarada por el Presidente de la República en los términos del artículo 29.

Asimismo, aprobar anualmente los montos de endeudamiento que deberán incluirse en la ley de ingresos, que en su caso requiera el Gobierno del Distrito Federal y las Entidades de su sector público, conforme a las bases de la ley correspondiente. El Ejecutivo Federal informará anualmente al Congreso de la Unión sobre el ejercicio de dicha deuda a cuyo efecto el Jefe del Distrito Federal le hará llegar el informe que sobre el ejercicio de los recursos correspondientes hubiere realizado. El Jefe del Distrito Federal informará igualmente a la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, al rendir la cuenta pública.

XXX-H.- *Para expedir leyes que instituyan tribunales de lo contencioso administrativo, dotados de plena autonomía para dictar sus fallos, y que tengan a su cargo dirimir las controversias que se susciten entre la Administración Pública Federal y los particulares, estableciendo las normas para su organización, su funcionamiento, el procedimiento y los recursos contra sus resoluciones.*

Artículo 74.- Son facultades exclusivas de la Cámara de Diputados:

IV.- Examinar, discutir y aprobar anualmente el Presupuesto de Egresos de la Federación, discutiendo primero las contribuciones que, a su juicio, deben decretarse para cubrirlo, así como revisar la Cuenta Pública del año anterior.

El Ejecutivo Federal hará llegar a la Cámara la iniciativa de ley de ingresos y el proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación a más tardar el día 15 del mes de noviembre o hasta el día 15 de diciembre cuando inicie su encargo en la fecha prevista por el artículo 83, debiendo comparecer el Secretario del Despacho correspondiente a dar cuenta de los mismos.

.....

.....

.....

.....

Solo se podrá ampliar el plazo de presentación de la iniciativa de Ley de Ingresos y del Proyecto de Presupuesto de Egresos, así como de la Cuenta Pública, cuando medie solicitud del Ejecutivo suficientemente justificada a juicio de la Cámara o de la Comisión Permanente, debiendo comparecer

en todo caso el Secretario del Despacho correspondiente a informar de las razones que la motiven.

Artículo 76.- Son facultades exclusivas del Senado:

IX.- Nombrar y remover al Jefe del Distrito Federal en los supuestos previstos en esta Constitución

Artículo 79.- La Comisión Permanente, además de las atribuciones que expresamente le confiere la Constitución, tendrá las siguientes:

II.- Recibir, en su caso la protesta del Presidente de la República y de los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Artículo 89.- Las facultades y obligaciones del Presidente son las siguientes:

II.- Nombrar y remover libremente a los Secretarios del Despacho al Procurador General de la República, remover a los Agentes Diplomáticos y empleados Superiores de Hacienda y nombrar y remover libremente a los demás empleados de la Unión, cuyo nombramiento o remoción no esté determinado de otro modo en la Constitución o en las Leyes.

XVII.- Se deroga.

Artículo 104.- *Corresponde a los tribunales de la Federación conocer:*

I-B- *De los recursos de revisión que se interponga contra las resoluciones definitivas de los tribunales de lo contencioso-administrativo a que se refieren la fracción XXIX-H del artículo 73 y fracción IV, inciso e) del artículo 122 de esta Constitución, solo en los casos que señalen las leyes. Las revisiones, de las cuales conocerán los Tribunales Colegiados de Circuito, se sujetarán a los trámites que la ley reglamentaria de los artículos 103 y 107 de esta Constitución fije para la revisión en amparo indirecto y en contra de las resoluciones que en ellas dicten los Tribunales Colegiados de Circuito no procederá juicio o recurso alguno.*

Artículo 105.- *Corresponde solo a la Suprema Corte de Justicia de la Nación conocer de las controversias que se susciten entre dos o mas Estados; entre uno o más Estados y el Distrito Federal; entre los Poderes de un mismo Estado y entre órganos de gobierno del Distrito Federal, sobre la constitucionalidad de sus actos y de los conflictos entre la Federación y uno o más Estados, así como de aquellas en que la Federación sea parte en los casos que establezca la Ley.*

Artículo 107. *Todos las controversias de que habla el artículo 103 se sujetarán a los procedimientos y formas del orden jurídico que determinen la ley, de acuerdo a las bases siguientes:*

VIII. *Contra las sentencias que pronuncien en amparo los jueces de distrito, procede revisión. De ella conocerá la Suprema Corte de Justicia:*

a) *Cuando habiéndose impugnado en la demanda de amparo, por estimarlos directamente violatorios de esta Constitución, leyes federales o locales, tratados internacionales, reglamentos expedidos por el Presidente de la República de acuerdo con la fracción I del Artículo 89 de esta Constitución y reglamentos de leyes locales expedidos por los Gobernadores de los Estados o por el Jefe del Distrito Federal, subsista en el recurso el problema de constitucionalidad.*

Título Quinto

De los Estados de la Federación y del Distrito Federal

Artículo 119. *Los Poderes de la Unión tienen el deber de proteger a los Estados contra toda invasión o violencia exterior. En cada caso de sublevación o trastorno interior, les presentarán igual protección, siempre que sean excitados por la Legislatura del Estado o por su Ejecutivo, si aquella no estuviere reunida.*

Artículo 122. *El Gobierno del Distrito Federal esta a cargo de los Poderes de la Unión, los cuales los ejercerán por sí y a través de los órganos de gobierno del Distrito Federal representativos y democráticos que establece esta Constitución.*

I.- *Corresponde al Congreso de la Unión expedir el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal en el que se determinarán:*

- a) *La distribución de atribuciones de los Poderes de la Unión en materia del Distrito Federal, y de los órganos de gobierno del Distrito Federal, según lo que dispone esta Constitución.*

- b) *Las bases para la organización y facultades de los órganos locales de gobierno del Distrito Federal, que serán:*
- 1. La Asamblea de Representantes.*
 - 2. El Jefe del Distrito Federal y*
 - 3. El Tribunal Superior de Justicia.*
- c) *Los derechos y obligaciones de carácter público es de los habitantes del Distrito Federal;*
- d) *Las bases para la organización de la Administración Pública del Distrito Federal y la distribución de atribuciones entre sus órganos centrales y desconcentrados así como la creación de entidades paraestatales; y*
- e) *Las bases para la integración, por medio de elección directa en cada demarcación territorial, de un Consejo de Ciudadanos para su intervención en la gestión, supervisión, evaluación y, en su caso, consulta o aprobación de aquellos programas de la Administración Pública del Distrito Federal que para las demarcaciones determinen las leyes correspondientes. La ley establecerá la participación de los partidos políticos con registro nacional en el proceso de integración de los Consejos Ciudadanos.*

II.- *Corresponde al Presidente de los Estados Unidos Mexicanos:*

- a) *Nombrar al Jefe del Distrito Federal en los términos que dispone esta Constitución;*
- b) *Aprobar el nombramiento o remoción, en su caso que haga el Jefe del Distrito Federal del Procurador General de Justicia;*
- c) *El mando de la Fuerza Pública en el Distrito Federal y la designación del servidor público que la tenga a su cargo. El Ejecutivo Federal podrá delegar en el Jefe del Distrito Federal las funciones de dirección en materia de seguridad pública:*
- d) *Enviar anualmente al Congreso de la Unión la propuesta de los montos de endeudamiento necesarios para el financiamiento del presupuesto de egresos del Distrito Federal. Para tal efecto, el Jefe del Distrito Federal someterá a la consideración del Ejecutivo Federal la propuesta correspondiente en los términos que disponga la ley;*
- e) *Iniciar leyes y decretos ante la Asamblea de Representantes del Distrito Federal : y*
- f) *Las demás atribuciones que le señalen esta Constitución, el Estatuto y las Leyes.*

III. *La Asamblea de Representantes del Distrito Federal se integrará por 40 representantes selectos según el principio de votación mayoritaria relativa, mediante el sistema de distritos*

electorales uninominales y 26 representantes electos según el principio de representación proporcional, mediante el sistema de listas votadas en una circunscripción plurinominál. Solo podrán participar en la elección los partidos políticos con registro nacional. La demarcación de los distritos se establecerá como determine la ley.

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

Los representantes deberán reunir los mismos requisitos que esta Constitución establece para los diputados federales y les será aplicable lo dispuesto por los artículos 59, 62 y 64 de esta Constitución.

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

- a) *Un partido político, para obtener el registro de su lista de candidatos a representantes a la Asamblea del Distrito Federal, deberá acreditar que participa con candidatos por mayoría relativa en todos los distritos uninominales del Distrito Federal:*
- b) *Todo partido político que alcance por lo menos el uno y medio por ciento del total de la votación emitida, tendrá derecho a que le sean atribuidos representantes según el principio de representación proporcional:*
- c) *Al partido político que cumpla con lo dispuesto con los dos incisos anteriores, le serán asignados representantes por el principio de representación proporcional. La ley establecerá la fórmula para su asignación. Además, al hacer ésta, se seguirá el orden que tuviesen los candidatos en la lista correspondiente.*

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

- a) *Ningún partido político podrá contar con más del sesenta y tres por ciento del total de representantes electos mediante ambos principios,*
y
- b) *Al partido político que obtenga por sí mismo el mayor número de constancias de mayoría y por lo*

menos el treinta por ciento de la votación en el Distrito Federal, le será otorgada la constancia de asignación por el número suficiente de representantes para alcanzar la mayoría absoluta de la Asamblea.

En lo relativo a la organización de las elecciones, declaración de validez de las mismas, otorgamiento de constancias de mayoría, así como para el contencioso electoral de representantes a la Asamblea del distrito Federal, se estará a lo dispuesto por los artículos 41 y 60 de esta Constitución.

La Asamblea se reunirá a partir del 17 de septiembre de cada año, para celebrar un primer periodo de sesiones ordinarias que podrá propagarse hasta el 31 de diciembre del mismo año. El segundo periodo de sesiones ordinarias se iniciará a partir del 15 de marzo de cada año y podrá prolongarse hasta el 30 de abril del mismo año. Durante sus recesos, la Asamblea celebrará sesiones extraordinarias para atender los asuntos urgentes para los cuales sea convocada, a petición de la mayoría de los integrantes de su Comisión de Gobierno del Presidente de la República o del Jefe del Distrito Federal.

Los representantes a la Asambleas son inviolables por las opiniones que manifiesten en el cargo. Su Presidente velará por el respeto al fuero constitucional de sus miembros, así como por la inviolabilidad del recinto donde se reúnan a sesionar. En materia de responsabilidad, será aplicable a los representantes de la Asamblea la ley Federal que regula las responsabilidades de los servidores públicos.

IV.- La Asamblea de Representantes del Distrito Federal tiene facultades para:

- a) Expedir su ley orgánica que regulará su estructura y funcionamiento internos, la que será enviada al Jefe del Distrito Federal y al Presidente de la República para su sola publicación.*
- b) Examinar, discutir y aprobar anualmente el presupuesto de egresos del Distrito Federal, analizando primero las contribuciones que a su juicio deban decretarse para cubrirlos.*

La Asamblea de Representantes, formulará su proyecto de presupuesto y lo enviará oportunamente al Jefe del Distrito Federal para que éste ordene su incorporación al proyecto del Presupuesto de Egresos del Distrito Federal.

Las leyes federales no limitarán la facultad del Distrito Federal para establecer contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria de su fraccionamiento, división, consolidación, traslación y mejorar así como las que tengan por base el cambio de valor de los inmuebles, incluyendo tasas adicionales, ni sobre los servicios públicos a su cargo. Tampoco considerarán a personas como no sujetos de contribuciones ni establecerán exenciones, subsidios, o regímenes fiscales especiales en favor de personas físicas y morales ni de instituciones oficiales o privadas en relación con dichas contribuciones. Las leyes del Distrito Federal no establecerán exenciones o subsidios respecto a las mencionadas contribuciones en favor de personas físicas o morales ni de instituciones oficiales o privadas.

Solo los bienes del dominio público de la Federación del Distrito Federal estarán exentos de las contribuciones señaladas.

Las prohibiciones y limitaciones que esta Constitución establece para los estados se aplicarán para el Distrito Federal.

c) *Revisar la cuenta pública del año anterior. La revisión tendrá como finalidad comprobar si los programas contenidos en el presupuesto se han cumplido conforme a lo autorizado según las normas y criterios aplicables, así como conocer de manera general los resultados financieros de la gestión del gobierno del Distrito Federal. En caso de que la revisión que efectúe la Asamblea de Representantes, se manifestarán desviaciones en la realización de los programas o incumplimiento a las disposiciones administrativas aplicables, se determinarán las responsabilidades a que haya lugar de acuerdo con la ley de la materia.*

La cuenta pública del año anterior deberá ser enviada a la Asamblea de Representantes dentro de los diez primeros días del mes de junio.

Solo se podrá ampliar el plazo de presentación de las iniciativas de leyes de ingresos y del proyecto de presupuesto de egresos, así como de la cuenta pública, cuando medie solicitud del Jefe del Distrito Federal suficientemente justificada a juicio de la Asamblea de Representantes.

- d) Expedir la Ley Orgánica de los Tribunales de Justicia del Distrito Federal.
- e) Expedir la Ley Orgánica del Tribunal de lo contencioso administrativo, que se encargará de la función jurisdiccional en el orden administrativo, que contará con plena autonomía para dictar sus fallos a efecto de dirimir las controversias que se susciten entre la administración pública del Distrito Federal y los particulares.
- f) Presentar iniciativas de leyes o decretos en materias relativas al Distrito Federal, ante el Congreso de la Unión.
- g) Legislar en el ámbito local, en lo relativo al Distrito Federal en los términos del Estatuto de Gobierno en materias de: Administración Pública Local, su régimen interno y de procedimientos administrativos; de presupuesto, contabilidad y gasto público; regulación de su contaduría mayor; bienes del dominio público y privado del Distrito Federal; servicios públicos y su concesión, así como de la explotación, uso y aprovechamiento de bienes del dominio del Distrito Federal; justicia cívica sobre faltas de policía y buen gobierno;

participación ciudadana; organismo protector de los derechos humanos; civil; penal; defensoría de oficio; notariado; protección civil; prevención y readaptación social; planeación del desarrollo; desarrollo urbano y uso de el suelo; establecimiento de reservas territoriales; preservación del medio ambiente y protección ecológica; protección de animales; construcciones y edificaciones; vías públicas, transporte urbano y tránsito; estacionamientos; servicio público de limpia; fomento económico y protección al empleo; establecimientos mercantiles; espectáculos públicos; desarrollo agropecuario; vivienda; salud y asistencia social, turismo y servicios de alojamiento; previsión social; fomento cultural; cívico y deportivo; mercados; rastros y abasto; cementerios y función social educativa en los términos de la fracción VIII de artículo 3º de esta Constitución y

h) Las demás que expresamente le otorgue esta Constitución.

V.- *La facultad de iniciar leyes y decretos ante la Asamblea corresponde a sus miembros, al Presidente de la República y al Jefe del Distrito Federal. Será facultad exclusiva del Jefe del Distrito*

Federal la formulación de las iniciativas de ley de ingresos y decreto de presupuestos de egresos, las que remitirá a la Asamblea a más tardar el 30 de noviembre, o hasta el 20 de diciembre, cuando inicie su encargo en dicho mes.

Los proyectos de leyes o decretos que expida la Asamblea de Representantes se remitirán para su promulgación al Presidente de la República quien podrá hacer observaciones y devolverlos en un lapso de 10 días hábiles, a no ser que transcurrido dicho término, la Asamblea hubiese cerrado o suspendido sus sesiones, en cuyo caso, la devolución deberá hacerse el primer día hábil en que la Asamblea se reúna. De no ser devuelto en ese plazo, se entenderá aceptado y se procederá a su promulgación. El proyecto devuelto con observaciones deberá ser discutido nuevamente por la Asamblea.

Si se aceptasen las observaciones o si fuese confirmado por las dos terceras partes del número total de votos de los representantes presentes en la sesión, el proyecto será ley o decreto y se enviará en los términos aprobados, para su promulgación.

El Jefe del Distrito Federal refrendará los decretos promulgatorios del Presidente de la República

respecto a las leyes o decretos que expida la Asamblea de Representantes.

VI.- El Jefe del Distrito Federal será el titular, de la Administración Pública del Distrito Federal. Ejercerá sus funciones en los términos que establezca esta Constitución, el Estatuto de Gobierno y las demás Leyes aplicables, con arreglo a las siguientes bases:

- a) *El Jefe del Distrito Federal será nombrado por el Presidente de la República de entre cualquiera de los Representantes de la Asamblea, Diputados Federales o Senadores electos en el Distrito Federal, que pertenezcan al Partido Político que por sí mismo obtenga el mayor número de asientos en la Asamblea de Representantes. El nombramiento será sometido a la ratificación de dicho órgano, que contará con un plazo de cinco días para, en su caso, ratificarlo. Si el nombramiento no fuese ratificado, el Presidente presentará a la Asamblea, un segundo nombramiento para su ratificación de un plazo de cinco días. Si no hubiera ratificación del segundo nombramiento, el senado hará directamente el nombramiento del Jefe del Distrito Federal;*
- b) *El Jefe del Distrito Federal podrá durar en su encargo hasta seis años, a partir de la fecha en*

que rinda protesta ante la Asamblea de Representantes o en su caso, ante el Senado de la República y hasta el 2 de diciembre del año en que concluya el período constitucional del Presidente de la República.

- c) En caso de falta temporal del Jefe del Distrito Federal o durante el período de ratificación del nombramiento del Jefe del Distrito Federal, quedará encargado del despacho el servidor público que disponga del Estatuto de gobierno. En caso de falta absoluta o con motivo de su remoción, el Presidente de la República procederá a nombrar, ajustándose a lo dispuesto en el inciso a) de esta fracción, un sustituto que concluirá el período respectivo;*
- d) En caso de que la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, no estuviera en período de sesiones, el Presidente de la República presentará a ratificación el nombramiento de Jefe del Distrito Federal a la Comisión de Gobierno de la Asamblea de Representantes, la que en el siguiente período ordinario lo someterá al pleno de la Asamblea para su aprobación definitiva.*
- e) El Jefe del Distrito Federal, solicitará licencia para separarse de su encargo de representantes popular previo a la fecha en que*

rinda protesta ante la Asamblea de Representantes o en su caso, ante el Senado.

- f) El ciudadano que ocupe el cargo de Jefe del Distrito Federal, con cualquier carácter, en ningún caso podrá volver a ocuparlo.
- g) El Jefe del Distrito Federal ejecutará las leyes o decretos que expida la Asamblea de Representantes, proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia. Asimismo, expedirá los reglamentos gubernativos que corresponden al Distrito Federal. También ejecutará las leyes o decretos que expida el Congreso de la Unión respecto del Distrito Federal, cuando así lo determinen éstas.

Todos los reglamentos y decretos que expida el Jefe del Distrito Federal deberán ser refrendados por el servidor público que señale el Estatuto de Gobierno;

- h) El Jefe del Distrito Federal será responsable ante el Congreso de la Unión de acuerdo con el Título Cuarto de esta Constitución, y por violaciones a las leyes del Distrito Federal así como por el manejo indebido de fondos y recursos públicos locales; y
- i) El Jefe del Distrito Federal, podrá ser removido de su cargo por el Senado, en sus recesos, por

la Comisión Permanente, por causas graves que afecten las relaciones con los Poderes de la Unión o el orden público en el Distrito Federal. La solicitud de remoción deberá ser presentada por la mitad de los miembros de la Cámara de Senadores o de la Comisión Permanente, en su caso.

VII. *La función judicial se ejercerá por el Tribunal Superior de Justicia, el cual se integra por el número de magistrados que señale la ley orgánica correspondiente, así como por los jueces de primera instancia y demás órganos que la propia ley señale. Para ser magistrado se deberán reunir los mismos requisitos que establece el Artículo 95 de esta Constitución.*

Los nombramientos de los magistrados se harán por el Jefe del Distrito Federal, en los términos previstos por el Estatuto de gobierno y la ley orgánica respectiva. Los nombramientos de los magistrados serán sometidos a la aprobación de la Asamblea de Representantes. Cada magistrado del Tribunal, al entrar a ejercer su cargo, rendirá protesta de guardar la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y las leyes que de ella emanen, ante el Pleno de la Asamblea de Representantes.

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

El Tribunal Superior de Justicia elaborará su propio presupuesto para su inclusión en el proyecto de presupuesto de egresos que el Jefe del Distrito Federal envíe a la Asamblea de Representantes.

VIII.- *El Ministerio Público en el Distrito Federal estará a cargo de un Procurador General de Justicia; y*

IX.- *Para la eficaz coordinación de las distintas jurisdicciones locales y municipales ante sí, y de éstas con la Federación y el Distrito Federal en la planeación y ejecución de acciones en las zonas conurbadas limítrofes con el Distrito Federal, de acuerdo con el artículo 115 fracción VI de esta Constitución, en materia de asentamientos humanos, protección al ambiente, preservación y restauración del equilibrio ecológico, transporte, agua potable y drenaje; recolección, tratamiento y disposición de desechos sólidos y seguridad pública, sus respectivos gobiernos podrán*

suscribir convenios para la creación de comisiones metropolitanas en las que concurran y participen con apego a sus leyes.

Las comisiones serán constituidas por acuerdo conjunto de los participantes. En el instrumento de creación se determinará la forma de integración, estructura y funciones.

A través de las comisiones se establecerán:

- a) Las bases para la celebración de convenios, en el seno de las comisiones, conforme a las cuales se acuerden los ámbitos territoriales y de funciones respecto a la ejecución y operación de obras, prestación de servicios públicos o realización de acciones en las materias indicadas en el primer párrafo de esta fracción.*
- b) Las bases para establecer, coordinadamente por las partes integrantes de las comisiones las funciones específicas en las materias referidas, así como para la aportación común de recursos materiales, humanos y financieros necesarios para su operación; y*
- c) Las demás reglas para la regulación conjunta y coordinada del desarrollo de las zonas conurbadas, prestación de servicios y*

realización de acciones que acuerden los integrantes de las comisiones.

TRANSITORIOS

PRIMERO. El presente Decreto entrará en vigor treinta días después de su publicación en el Diario Oficial de la Federación, salvo lo dispuesto en los siguientes transitorios.

SEGUNDO. La Asamblea de Representantes del Distrito Federal electa para el periodo noviembre de 1991 a noviembre de 1994 continuará teniendo las facultades establecidas en la fracción VI del artículo 73 de esta Constitución vigentes al momento de entrar en vigor el presente Decreto.

TERCERO. La III Asamblea de Representantes del Distrito Federal, tendrá las facultades que le otorga el presente Decreto, y será la que se integre para el periodo que comenzará el 15 de noviembre de 1994 y concluirá el 16 de septiembre de 1997.

CUARTO. A partir del 15 de marzo de 1995, los periodos de las sesiones ordinarias de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal se celebrarán

de acuerdo con las fechas establecidas por el presente decreto.

QUINTO. *El primer nombramiento para el cargo de Jefe del Distrito Federal, en los términos de este Decreto se verificará en el mes de diciembre de 1997 y el periodo constitucional respectivo concluirá el 2 de diciembre de 1997 y el periodo constitucional respectivo concluirá el 2 de diciembre del año 2000. En tanto dicho Jefe asume su encargo, el gobierno del Distrito Federal seguirá a cargo del Presidente de la República de acuerdo con la base 1a. de la fracción VI del artículo 73 de esta Constitución vigente al momento de entrar en vigor el presente Decreto. El Ejecutivo Federal mantendrá la facultad de nombrar y remover libremente al titular del órgano u órganos de gobierno del Distrito Federal y continuará ejerciendo para el Distrito Federal, en lo conducente, las facultades establecidas en la fracción I del artículo 89 de esta Constitución.*

SEXTO. *Los consejos de ciudadanos por demarcación territorial se elegirán e instalarán en 1995, conforme a las disposiciones del estatuto de Gobierno y las leyes respectivas.*

SEPTIMO. *Los servidores públicos que se readscriban a la administración pública del Distrito*

Federal y sus dependencias conservarán todos sus derechos laborales.

OCTAVO.- *Las iniciativas de leyes de ingresos, y de decretos de presupuesto de egresos del Distrito Federal para los ejercicios 1995, 1996 y 1997, así como las cuentas públicas de 1995 y 1996 serán enviados a la Asamblea de Representantes por el Presidente de la República. La cuenta pública correspondiente a 1994 será revisada por la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión.*

NOVENO.- *En tanto se reforman y expidan las disposiciones que coordinen el sistema fiscal entre la Federación y el Distrito Federal, continuarán aplicándose las normas que sobre la materia rijan al entrar en vigor el presente Decreto.*

DECIMO.- *En tanto se expidan las nuevas normas aplicables al Distrito Federal continuarán rigiendo las disposiciones legales y reglamentarias vigentes.*

DECIMO PRIMERO.- *El Congreso de la Unión conservará la facultad de legislar, en el ámbito local, en las materias de orden común, civil y penal para el Distrito Federal, en tanto se expidan los ordenamientos de carácter federal correspondientes, a cuya entrada en vigor, corresponderá a la*

Asamblea de Representantes legislar sobre el particular, en los términos del presente Decreto.

CONCLUSIONES.

- 1.- Del desarrollo global de la vida política, jurídica y social de lo que en la actualidad es el Distrito Federal, se desprende que desde su creación ha sido el centro político, económico y social del país y por lo tanto de donde emanan las principales orientaciones a seguir para toda la República.
- 2.- De lo que ha sido la vida histórica del Distrito Federal siempre se ha observado una concentración de poder en este, esto debido a que desde su fundación ha sido el lugar de asiento de los poderes del país, por lo que continúa conservando ese centralismo muy acentuado.
- 3.- Se deduce que fueron las circunstancias políticas de la época las que suprimieron los municipios en el Distrito Federal, el aparente enfrentamiento entre autoridades Federales con las autoridades locales, así como el descontento entre la población por la mala administración de los Ayuntamientos, también la postura reformista del general Alvaro Obregón propiciaron que se tomara esa determinación y dieran vida a lo que es hoy el Departamento del Distrito Federal.
- 4.- Respecto a la vida municipal de la Ciudad de México, en alguna época si funcionó, durante el siglo XVIII, por

ejemplo, surgió el municipio castizo que representaba las costumbres y prácticas aquí nacidas, además de que fue de prosperidad para la localidad ya que se elaboraron importantes obras de interés social, en tiempos del porfiriato las contribuciones que producían las nuevas colonias se destinaban al mejoramiento de los servicios, además de que el municipio contaba con la peculiaridad de la autarquía, dentro de este mismo periodo se construyen grandes obras y se consideraba al municipio "libre".

- 5.- De las diversas formas que ha sido gobernado el Distrito Federal: Departamento, Territorio y Localidad, a cargo de un Gobernador, Regente o Jefe del Departamento, nos damos cuenta que éste siempre ha dependido de el Presidente de la República, en ocasiones con una organización municipal de elección popular como lo fue antes de 1928, con excepción de la vigencia de las constituciones centralistas.

- 6.- En cuanto a la personalidad jurídica del Departamento del Distrito Federal, considerada como unidad administrativa centralizada dependiente del Ejecutivo Federal de acuerdo con la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, no debería contar con ésta ya que sus actos son de una dependencia del Poder Ejecutivo por lo que debe entenderse que no cuenta con autonomía política y administrativa.

- 7.- Por otro lado el artículo 27, fracción VI de la Constitución, determina que el Distrito Federal tiene plena capacidad para adquirir y poseer todos los bienes necesarios para los servicios públicos.
- 8.- La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece las bases de funcionamiento del Distrito Federal, sin embargo se manifiesta una situación diferente a la plasmada, por lo que debe adecuarse la realidad a la formalidad.
- 9.- La Ley Orgánica que regula al D.D.F. se refiere normativamente al Departamento del Distrito Federal, lo que a mi juicio es poco ortodoxo, toda vez que la entidad se denomina Distrito Federal y no Departamento del Distrito Federal, debería hacerlo pero al Distrito Federal como entidad y no referirse solamente a un órgano de gobierno de éste.
- 10.- En cuanto a las funciones de gobierno, lo referente al poder ejecutivo y legislativo, de la entidad deberían ser independientes tanto al Ejecutivo Federal como al Congreso de la Unión, respectivamente.
- 11.- En relación a la designación del Jefe del Departamento del Distrito Federal y los Delegados, considero necesaria la participación de la ciudadanía

mediante la elección directa de éstos, con la finalidad de subsanar la imposición a la que somos sometidos.

- 12.- Respecto a la Asamblea de Representantes del Distrito Federal debería convertirse en Asamblea Legislativa, con las facultades que hoy se reservan en esta materia al Congreso de la Unión.
- 13.- De las Delegaciones, debe aumentarse la conformación de éstas, dividir a las que concentran grandes grupos poblacionales ya que por lo tanto están sobrecargadas de trabajo, crear nuevas entes que dividan el territorio de estas y ser más eficientes en el desempeño de su labor.
- 14.- Los recursos económicos y financieros deberán ser propios de la entidad, buscando en todo momento el ser autofinanciable y evitar en lo mayor posible cualquier tipo de subsidios federales.
- 15.- De la participación política de los ciudadanos existe la necesidad de incrementarla respecto a las decisiones de gobierno y que se cuente con facultades similares a la de algunos órganos municipales, como son los de revisión y supervisión.
- 16.- Considero que es necesario establecer un régimen similar al municipio, esto con la finalidad de adecuar

ciertas actividades a las que se realizan en los municipios y adecuar por lo tanto los ordenamientos jurídicos.

- 17.- Concretar en reformas constitucionales los cambios propuestos a fin de que la Asamblea de Representantes legisle directamente en cuestiones que atañen al Distrito Federal como son: examinar, discutir y aprobar la cuenta pública y el presupuesto del Distrito Federal y en general las facultades con que cuenta el Ejecutivo Federal, en la actualidad, sean de la propia Asamblea y el mismo Gobernador.
- 18.- Sería conveniente la elección democrática de los Delegados y el Jefe del Departamento mediante votación directa, pudiendo ser en forma pausada para poder ir asimilando poco a poco los cambios que se deban dar.
- 19.- En relación al Consejo Consultivo del Distrito Federal, su función debe redefinirse y así evitar la duplicidad de funciones que sucede con la actual Asamblea de Representantes, además de otorgarle facultades de carácter ejecutivo en ciertos casos, las comisiones en que esta dividida deben tener la facultad de poder vetar en determinados casos los actos de gobierno de la autoridad y así junto con los ciudadanos en

general convertirse en "regidores" y "síndicos" de la Ciudad.

- 20.- La nueva conformación del Distrito Federal debe por lo tanto enmarcarse no en la creación del Estado número 32, sino en la adecuación de un nuevo tipo de régimen acorde a las circunstancias y necesidades, buscando llevar a cabo la descentralización y desconcentración de funciones de todo tipo.
- 21.- Se debe buscar una verdadera reforma que no altere de manera fundamental el equilibrio federal, creando un gobierno propio e independiente.
- 22.- De esta forma lo que dentro del Distrito Federal estaría bajo la potestad del Ejecutivo Federal y el Congreso de la Unión pudiera ser tan solo los espacios físicos que ocupan los Poderes de la Federación, así como sus alrededores, hacer un deslinde de competencias, es decir que es lo federal y que es lo del gobierno propio local.
- 23.- Ya no es posible relegar al núcleo poblacional que constituye el conglomerado de habitantes más grande del mundo en una circunscripción, que carezca de la posibilidad de expresar quien y como debe gobernarse.

BIBLIOGRAFIA

- ACOSTA ROMERO, MIGUEL** "TEORIA GENERAL DEL DERECHO ADMINISTRATIVO 1^{er} CURSO" EDITORIAL PORRUA, 11^a EDICION. MEXICO, 1991.
- "EL MUNICIPIO, LA FEDERACION Y LAS ENTIDADES FEDERATIVAS" EDITORIAL PORRUA, 1^a EDICION. MEXICO.
- AGUIRRE VIZUET, JAVIER** "D. F. ORGANIZACION JURIDICA Y POLITICA" EDITORIAL PORRUA Y COLEGIO DE MEXICO, 1^a EDICION. MEXICO, 1989
- BURGOA ORIHUELA, IGNACIO** DERECHO CONSTITUCIONAL MEXICANO. EDITORIAL PORRUA 6^a EDICION. MEXICO, 1985.
- BARREIROS MANCILLA, ELBA** "LOS ORGANISMOS DESCONCENTRADOS EN LA LEGISLACION MEXICANA" TESIS DE LICENCIATURA, UNAM. MEXICO, 1964.
- CALZADA PADRON, FELICIANO** "DERECHO CONSTITUCIONAL" EDITORIAL HARLA, 1^a EDICION. MEXICO, 1990.
- CHUAYFFET CHEMOR, EMILIO** "DERECHO ADMINISTRATIVO" EDITORIAL PORRUA, 2^a EDICION. MEXICO, 1990.
- DE LA MADRID HURTADO, MIGUEL** "EL DISTRITO FEDERAL" PARTIDO REVOLUCIONARIO INSTITUCIONAL. MEXICO, 1986.

- FRAGA, GABINO** "DERECHO ADMINISTRATIVO 1^{er} CURSO"
EDITORIAL PORRUA, 2^a EDICION.
MEXICO, 1986.
- HANK GONZALEZ, CARLOS** "EL DISTRITO FEDERAL"
TOMO I, SECETARIA DE PROGRAMACION Y PRESUPUESTO.
MEXICO, 1981
- JIMENEZ DE OTTALENGO, REGINA Y MORENO COLLADO, JORGE** "LOS MUNICIPIOS DE MEXICO"
UNAM - INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURIDICAS.
1^a EDICION.
MEXICO, 1978.
- MARTINEZ MORALES, RAFAEL** "DERECHO ADMINISTRATIVO"
UNAM 1^a EDICION.
MEXICO, 1981.
- MESSMACHER, MIGUEL** "ESTUDIOS MUNICIPALES"
CENTRO NACIONAL DE ESTUDIOS MUNICIPALES.
SECRETARIA DE GOBERNACION, TOMO 13.
MEXICO, 1987.
- OCHOA CAMPOS, MOISES** "LA REFORMA MUNICIPAL"
EDITORIAL PORRUA, 2^a EDICION.
MEXICO, 1986.
- QUINTANA ROLDAN, CARLOS FCO.** "APUNTES DE DERECHO MUNICIPAL"
UNAM FACULTAD DE DERECHO.
MEXICO, 1991
- REBOLLEDO GOUT, JUAN** "LA ASAMBLEA DE REPRESENTANTES DEL DISTRITO FEDERAL"
JORNADAS JURIDICAS NACIONALES.
MEXICO, 1988.

- RENDON HUERTA BARRERA, TERESITA** "DERECHO MUNICIPAL"
EDITORIAL PORRUA, 3ª EDICION.
MEXICO, 1985.
- RUIZ MASSIEU, FRANCISCO** "ELEMENTOS PARA UNA TEORIA
CONSTITUCIONAL DEL MUNICIPIO
MEXICANO"
TOMO III, EDITORIAL PORRUA, 1ª
EDICION.
MEXICO, 1988.
- "ESTUDIOS DE DERECHO POLITICO DE
ESTADOS Y MUNICIPIOS"
EDITORIAL PORRUA, 2ª EDICION.
MEXICO, 1988.
- SERRA ROJAS, ANDRES** "DERECHO ADMINISTRATIVO, 1ª
CURSO"
EDITORIAL PORRUA, 6ª EDICION.
MEXICO, 1988.
- TENA RAMIREZ, FELIPE** "DERECHO CONSTITUCIONAL MEXICA-
NO"
EDITORIAL PORRUA, 7ª EDICION.
MEXICO, 1990.

DICCIONARIOS

- COLEGIO DE MEXICO** "ATLAS DE LA CIUDAD DE MEXICO"
D. D. F. Y C. M.
MEXICO, 1990.
- DE PINA, RAFAEL** "DICCIONARIO JURIDICO MEXICANO"
EDITORIAL PORRUA-UNAM.
MEXICO, 1985.
- SECRETARIA DE EDUCACION PUBLICA** "IMAGENES DE LA GRAN CAPITAL"
ENCICLOPEDIA DE MEXICO.
MEXICO, 1985.

CODIGOS Y MANUALES

**BASES ORGANICAS Y FUNCIONES DE GOBIERNO TOMO I Y II.
DEPARTAMENTO DEL DISTRITO FEDERAL.**

**CODIFICACION DE DISPOSICIONES ADMINISTRATIVAS VIGENTES, CUYA
APLICACION CORRESPONDE AL DEPARTAMENTO DEL DISTRITO FEDERAL.
SANTOYO ROMAN, V. Y MANUEL M. MORENO
MEXICO, 1982.**

LEGISLACION

CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS

LEY ORGANICA DE LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL

**LEY ORGANICA DE LA ASAMBLEA DE REPRESENTANTES DEL DISTRITO
FEDERAL.**

LEY ORGANICA DEL D.D.F.

REGLAMENTO INTERNO DEL D.F.

REGLAMENTO INTERIOR DEL CONSEJO CONSULTIVO DEL D.F.

PERIODICOS

**"LA JORNADA": 18 DE JULIO DE 1989, 27 DE MAYO Y 16 DE AGOSTO DE 1991; 24
DE ENERO, 23 Y 31 DE MARZO, 7 DE JULIO, 12, 18 Y 23 DE JUNIO DE 1992.**

"OVACIONES": 27 DE MAYO Y 23 DE JUNIO DE 1992.