

881209

UNIVERSIDAD ANAHUAC

ESCUELA DE DERECHO

**Con Estudios Incorporados a la
Universidad Nacional Autónoma de México**

7A



VINCE IN BONO MALUM

**"LA PARTICIPACION CIUDADANA
EN EL
GOBIERNO DEL DISTRITO FEDERAL**

T E S I S

QUE PARA OPTAR POR EL TITULO DE:

LICENCIADO EN DERECHO

P R E S E N T A

Luis Arturo Domenzain Arizmendi

México, D. F.

FALLA DE ORIGEN

1987



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.

LA PARTICIPACION CIUDADANA EN EL GOBIERNO DEL DISTRITO FEDERAL

<u>INDICE :</u>	<u>PAG.</u>
- INTRODUCCION -	I
1.- <u>Antecedentes Históricos.</u>	1
1.1.- Federalismo y Distrito Federal.	1
1.1.1.- Orígenes del Distrito Federal.	7
1.1.2.- El Distrito Federal en México: Asiento de los Poderes Federales.	13
2.- <u>Naturaleza Jurídica y Forma de Gobierno del Distrito Federal.</u>	56
2.1.- El Distrito Federal como Entidad Federativa.	56
2.2.- Gobierno del Distrito Federal.	58
2.2.1.- Poder Legislativo.	58
2.2.2.- Poder Ejecutivo.	58
2.2.3.- Poder Judicial.	59
2.2.4.- El Ambito de competencia del Departamento del Distrito Federal.	60
2.2.4.1.- En materia de Gobierno.	61
2.2.4.2.- En materia Jurídica y Administrativa.	62
2.2.4.3.- En materia de Hacienda.	63
2.2.4.4.- En materia de Obras y Servicios.	65
2.2.4.5.- En materia Social y Económica.	67
2.3.- La Nueva Estructura Orgánica del D.D.F.	68
2.3.1.- Modificaciones a la Ley Orgánica del D.D.F. de 1978 y el Nuevo Reglamento 1979 - 1985.	70
3.- <u>Organos de Consulta Popular y Participación Política en el Distrito Federal.</u>	99
3.1.- Las Formas de Participación Ciudadana.	99
3.2.- Organismos de Colaboración y Participación Ciudadana y Vecinal.	103

3.2.1.-	Marco Jurídico.	103
3.2.2.-	Comités de Manzana.	104
3.2.3.-	Asociación de Residentes.	104
3.2.4.-	Junta de Vecinos.	105
3.2.5.-	Consejo Consultivo del Distrito Federal.	111
3.3.-	Mecanismos Institucionales de Consulta Popular.	117
3.3.1.-	Referéndum.	119
3.3.2.-	Iniciativa Popular.	125
4.-	<u>Políticas de Desarrollo Democrático Integral para los Ciudadanos del Distrito Federal.</u>	129
4.1.-	Alternativas de Democratización y participación ciudadana en el D.F. Evaluación de los mecanismos de comunicación y participación ciudadana.	129
4.1.1.-	La Planeación Democrática: una opción para el cambio. La planeación en el desarrollo de la Administración Pública (1928-1982).	130
4.1.1.1.-	El Comité de Planeación para el Desarrollo del Distrito Federal.	137
4.2.-	Opciones del Congreso Local y Autonomía Legislativa en el D.F.	145
-	Conclusiones.	162
-	Bibliografía.	167

INTRODUCCION.

Cuando nos decidimos por el tema que hoy nos ocupa como tesis profesional, nunca nos imaginamos que el Gobierno de la República iba a realizar una consulta popular para la democratización del gobierno del Distrito Federal con gran difusión, ni que la respuesta de las fuerzas civiles iba a ser tan participativa.

Estas circunstancias y las diversas reformas que sufrieron los ordenamientos relativos (Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal y su reglamento respectivo), alargaron la entrega del trabajo. Preferimos la demora académica a la falta de actualización de un tema que por su importancia es de un carácter eminentemente dinámico y presente.

El interés que en la actualidad ha despertado la forma de gobierno del Distrito Federal, ha sido una inquietud que nos había asaltado de años atrás. Muchas preguntas fueron conformando las piezas del motor que impulsó nuestras investigaciones. Sobre todo se generaron una serie de inquietudes cuando el gobierno reconoció que la organización en vigor tenía muchos aspectos que mejorar y cuando los partidos y fuerzas políticas de la capital reclamaban para los ciudadanos de la mayor urbe del mundo, una participación más directa en los actos de gobierno de la Ciudad.

Esta movilización política, aunada con el descontrolado crecimiento demográfico, impulsaron a las autoridades a buscar una respuesta que pudiera incrementar la participación de los ciudadanos en las tomas de decisión del gobierno, por una parte, y por la otra mejorar la prestación de servicios en el área metropolitana.

Hemos considerado que la Ciudad de México ha rebasado los límites en que una serie de disposiciones administrativas serían la solución a sus problemas; la problemática es grave, y por lo tanto requiere de grandes soluciones, de cambios sustanciales que son incompatibles con decisiones tibias y medrosas. En este sentido se podrían proponer muchas alternativas de solución; sin embargo, dentro de la realidad política y económica que nos rige, no hemos querido plantear políticas ideales o no aplicables en nuestro sistema, sino que nos ha movido una inquietud objetiva y real que pueda motivar la acción efectiva para un cambio sustancial en el gobierno del Distrito Federal.

Consideramos que el planteamiento de nuestro análisis debe contemplar el desarrollo cronológico de las figuras jurídicas y políticas que hemos adoptado, por lo cual iniciamos nuestro estudio con los antecedentes históricos del Federalismo, como forma de estado y el Distrito Federal como expresión de esa forma de estado. En el mismo apartado, estudiamos la aplicación de estos principios en el momento que a México le toca decidir independientemente acerca de su futuro político. Y es así como se desarrollan los matices centralistas en los gobiernos indígenas y coloniales, hasta el ordenamiento de 1824.

El capítulo 2° de nuestra investigación analiza los aspectos teóricos acerca de la naturaleza jurídica y la forma de gobierno del Distrito Federal. Se estudia las características constitucionales del Distrito Federal como entidad federativa y se dedica un buen espacio en la organización política y administrativa del ente denominado Departamento del Distrito Federal, en el que se delega el gobierno del territorio correspondiente. En este inciso se analizan los cambios en los ordenamientos jurídicos que rigen el Departamento partiendo de la Ley Orgánica de 1978, haciendo un cuadro comparativo de las modificaciones que ha sufrido desde esa fecha, haciendo énfasis en las reformas del sexenio 1982-1988.

La parte medular de nuestra tesis, se encuentra en el capítulo 3° en donde se hace una evaluación de las formas y mecanismos de participación con los que cuentan los habitantes de la capital. Se hacen consideraciones de algunas formas de participación que deberían de reglamentarse y ponerse en práctica, ya que implican aspectos políticos y no solamente cívicos o de opinión. En este mismo capítulo, se reproducen las atribuciones de las organizaciones institucionales para destacar la poca o nula influencia que tienen como órganos de participación.

Dentro de las "Políticas de Desarrollo Democrático Integral para los Ciudadanos del Distrito Federal", que es el último capítulo de nuestro trabajo, se estudian las alternativas que se han planteado en torno de una mayor democratización de los mecanismos de participación ciudadana en la Ciudad de México. Es importante mencionar los esfuerzos que ha realizado el gobierno capitalino para encontrar una fórmula que abra los cauces de participación a las distintas corrientes de la sociedad, sin embargo, todavía no se han superado los tabús que solamente mencionan a la participación cívica sin atreverse a incursionar en el campo de la participación política. Si el gobierno no confia

en la educación cívica y participativa de los habitantes de la Capital, difícilmente podrá instrumentar mecanismos que lo incluyan como parte activa dentro de la formación de la "Voluntad General" (*)

El COPLADE (Comité de Planeación del Desarrollo) es un -- instrumento que el gobierno ha ideado para encauzar la -- participación de los habitantes de toda la República en -- general y del Distrito Federal en particular (COPLADE-DF) -- sin embargo, como parte de todo un sistema de planeación -- la intervención de los grupos se limita a su organización -- para poder participar en una vertiente inducida o concer- -- tada. No obstante, hay que reconocer una posibilidad de -- actuación democrática que deberá ser aprovechada por par- -- tidos políticos o grupos de presión.

Dentro de estas mismas iniciativas, se encuentra la más -- reciente que fué la creación de la Asamblea Participativa -- (originalmente legislativa) enviada por el Presidente de -- la República al Congreso de la Unión el 29 de diciembre -- de 1986, iniciativa que despertó gran interés en la socie- -- dad y que terminó como el "Parto de los Montes": un Conse- -- jo Consultivo sofisticado.

(*) Rousseau, Juan Jacobo. "EL CONTRATO SOCIAL" (s/Trad.)
3a. ed., Edit. Porrúa, México 1972. (352 pp.)

1. ANTECEDENTES HISTORICOS.

1.1 Federalismo y Distrito Federal.

Para poder encuadrar al Distrito Federal en una perspectiva política, es necesario hacer algunas consideraciones respecto del régimen federal, para poder así desembocar en la estructura del tema que nos ocupa.

La palabra "federalismo" proviene de una raíz latina que significa "alianza" y se refiere en su estricto sentido a un movimiento político cuyo principio es el pacto, base y fundamento del ordenamiento político estatal.

Este concepto se utiliza para describir una unidad de territorios con fines comunes bajo la base de igualdad.

Su creación se remonta a la promulgación de la Constitución Norteamericana de 1787. No haremos referencia a la época de la Grecia Clásica ya que los regímenes de gobierno que ahí -- existían no configuraban propiamente un sistema federal, sino que básicamente eran instituciones jurídico-políticas denominadas "Confederaciones" (Liga Jónica, Confederación Beócica, y Confederación Peloponésica, entre otras). No es materia de este estudio el señalar las diferencias que existen entre un sistema confederado y un sistema federal, por lo que dejaremos a la organización Helénica como una mera referencia.

La evolución del sistema federal, su delimitación y su circunscripción en el programa de las instituciones jurídico-políticas es producto de una serie de importantes teorías que han -- configurado su actual vigencia. Una de estas teorías, y quizá la más trascendente, es la del pensador francés Alexis de Toqueville, quien en sus viajes a los Estados Unidos de Norteamérica contempló un sistema de gobierno hasta entonces desconocido en Europa.

Aunque Wetz había dado ya las premisas acerca del funcionamiento del sistema federal, el mérito de Toqueville consistió en haber divulgado esta novedad y en haber influido el sistema europeo con esta estructura.

Toqueville encontró luego de acuciosos estudios, que en Norteamérica existían dos gobiernos separados y casi independientes entre sí: los estados federados con instancia decisoria suprema; y la federación, también con instancia suprema de decisión. Esto dió origen a la teoría denominada de la "cosoberanía", ya que tanto la federación como las entidades federativas son soberanas dentro de su esfera de competencia. (1)

Esta coexistencia de poderes del sistema federal, choca con la idea de la soberanía única e indivisible, además del predominio del poder central a quien se le reservan las facultades --

(1) Cfr. Alexis de Toqueville: Democracy in America s/ed., New American Library, New York, 1956, pp. 55-61 .

más importantes.

Estas incongruencias fueron estudiadas posteriormente por el gran jurista alemán Jorge Jellinek, quien no consideraba la soberanía como una nota esencial del Estado, ya que es posible la existencia de Estados soberanos y Estados no soberanos, aun que este último solamente puede existir asociado a otro que sea soberano.

El Estado Federal es definido por este autor como :

"... un Estado soberano formado por una variedad de Estados" . (2)

Desde luego que esta 'variedad' de Estados son a los que Jellinek denomina como 'no soberanos'. El único soberano, sería la federación y los miembros de este Estado si conformarían una agrupación estatal ya que poseen derecho de dominación -elemento esencial del Estado para este autor- y en ciertos límites poseen libertad de acción.

Esencialmente, el pensamiento de Jellinek coincide con el de -Toqueville, ya que en fondo se reconocen dos soberanías en un Estado Federal, pues de lo contrario, cómo se explicaría la actuación de un Estado miembro independiente del dominio de la -Federación. (Este problema es resuelto por la Teoría del Estado mediante la autonomía de las entidades federativas por la -

(2) George Jellinek: Teoría General del Estado (trad. del alemán por Fernando de los Ríos), 2a. ed. alemana, Cfa. Editorial Continental, M... 56, p. 621 .

que se pueden dar su ordenamiento jurídico propio sin vulnerar el pacto federal).

El desarrollo del dilema entre federación y estados miembros empezó a ser sustituido por causas históricas y de solidaridad por el concepto de Nación, para lo que contribuyó mucho - el libro de Wilson denominado 'El Estado'. Este concepto lo comenta Jorge Carpizo en los siguientes términos :

" La idea de nación como unidad fué lo que permitió formar un vínculo de solidaridad entre hombres de pensamientos, costumbres, religiones, lenguas y razas tan diferentes " . (3)

Esta idea de Nación produce un cambio importante, pues en vez de tener al gobierno de los estados locales como dos instituciones separadas, se empiezan a concebir como dos partes de un mismo gobierno; es una unidad conformada por dos partes -- distintas, más no separadas.

Después de los autores mencionados, brillantes figuras han hecho importantes aportaciones en el estudio del sistema federal Calhoun, Seydel, Dabin (Teoría de la Descentralización) y Hans Kelsen (El Estado Unitario), sin embargo con los apuntamientos precedentes, podemos elaborar un marco preliminar a la introducción del Distrito Federal en este sistema.

(3) Jorge Carpizo: La Constitución Mexicana de 1917: 2a. ed., UNAM., México, 1973, p. 284.

El sistema federal en un principio es similar a un sistema central; la unidad del Estado es la Constitución. No obstante la estructura de esta Ley es diferente para cada sistema, específicamente para el sistema federal en donde se crean dos órdenes subordinados a la Ley fundamental aunque coordinados entre sí.

Esto quiere decir que al crearse la Federación y los Estados - Federados no solamente se hace una separación de orden político, sino que jurídicamente se le atribuyen competencias expresas en su ámbito de actividades.

Ahora bien, es necesario precisar cuáles son las interrelaciones que se dan entre las esferas federales y locales para tener claro el ámbito de competencia de cada una de ellas.

Las entidades federativas tienen la atribución de darse su propia Constitución para organizar libremente su régimen anterior que desde luego no puede contravenir la Constitución General - del Estado Federal, característica que se ha denominado 'autonomía estatal'. Establecen asimismo las reglas para el funcionamiento de los poderes públicos de la entidad.

Se habla entonces de una autonomía, no soberanía, para un libre desempeño de su vida política dentro del marco señalado -- por el orden jurídico de la Ley Fundamental.

Con esto podemos decir que los gobiernos de las entidades federales son libres y no se encuentran sujetos a la Federación; - así podemos ver la capacidad económica que tienen al poder imponer contribuciones y allegarse recursos para el cumplimiento de sus funciones, característica que le da una dependencia de acción y decisión dentro del marco constitucional.

No obstante, una de las facultades más importantes que tiene el Estado miembro es el aseguramiento de intervención en las reformas constitucionales federales: la voluntad de las entidades federativas es requisito indispensable para la modificación de -- cualquier precepto constitucional. (Artículo 135 Constitucional) .

Aunque en la actualidad podemos encontrar importantes variantes dentro de los diversos sistemas federales, existen algunas características que prevalecen y que le dan al sistema federal -- esa modalidad tan peculiar;

- a) Una Constitución que forma dos órdenes delegados y coordinados entre sí: la federación y las entidades federativas.
- b) Autonomía de las entidades federativas.
- c) No se da una dependencia de las autoridades locales con respecto a las federales.
- d) Las entidades federativas deben de intervenir en el proceso de reforma constitucional.

Por la existencia de dos ámbitos de competencia en el régimen federal, los órganos federales que ejercen su imperio en la totalidad del territorio no pueden operar sin una base de sustentación que de ninguna manera debe de ser la de alguna entidad federativa, ya que de esto se derivaría la convergencia de dos imperios en un solo lugar, lo cual no puede ser aceptado ni política ni jurídicamente. Es por estas razones que dentro del territorio federal debe de existir una circunscripción que sea el asiento de los poderes federales y a la que se le ha denominado 'Distrito Federal' .

El desempeño de las funciones del gobierno en el Distrito Federal no pueden encomendarse a órganos distintos a los federales pues se provocaría una interferencia entre los locales del Distrito Federal y los de la Federación.

" Por tanto, son éstos (los órganos de la Federación) los que, independientemente de su imperio nacional, deben de ejercer las funciones es tates dentro de la referida entidad en relación con materias distintas de las que se comprendan en su órbita competencial federal ".(4)

1.1.1 Orígenes del Distrito Federal.

Como consecuencia de la aparición del nuevo sistema -- producto de la unidad de origen, idioma, religión, costumbres

(4) Ignacio Burgoa: Derecho Constitucional Mexicano, Edit. Porrúa, México, 1973, p. 1008 .

y sobre todo de la lucha común de intereses sobre Inglaterra, el sistema federal les proporciona a los norteamericanos una forma novedosa que compagina la idea de soberanía de los esta dos y la de un poder superior.

El antecedente más remoto del Distrito Federal lo encontramos en el Distrito de Columbia, fundamentado en el Artículo 1º, - sección VIII, fracción XVII de la Constitución Norteamericana (5), en donde se le atribuye al Congreso de la Unión la facul tad de recibir un territorio no mayor de 10 millas cuadradas cedido por uno o varios estados para hacer una residencia de los supremos poderes, otorgándole al mismo Congreso las facul tades para legislar exclusivamente en ese distrito.

A continuación relataremos brevemente los sucesos que dieron lugar a la creación del Distrito de Columbia, por considerarlo un antecedente de importancia.

En 1695, solamente existía en la desembocadura del río Poto-- mac un caserío al cual se le pudiera denominar provincia, lla mada St. Mary. Sin embargo existían algunos otros pueblos or ganizados en 'cientos' (6); la región de lo que hoy es Washing ton se llamaba 'New Scotland Hundred', correspondiendo a lo que

(5) Floyd G. Gullop: The Constitution of the United States, An Introduction; s/ed., New American Library, New York, 1969, p. 43

(6) Randal Bond Truett (edit.): Washington, D.C. A Guide to the Nation's Capital. New Edition 1968, edit. Hastings House, New York, 1968, p.26

ahora es el Distrito de Columbia el nombre de 'Prince George - Country'.

Las primeras comunidades agrupadas en el caserío cercano al -- Río Potomac correspondían a los señores que almacenaban el producto principal: el tabaco. Es en esta región en donde se empiezan a organizar las primeras ciudades: Montgomery, Marlborough, Alexandria, Georgetown, Saw Pit Landing, etc. Para poder apreciar la importancia que después tuvieron estas ciuda-- des en ciernes, debemos de apuntar que Alexandria y Georgetown se convirtieron en la segunda mitad del siglo XVIII en los --- principales puertos de la región, comparables aún con Philadelphia y Nueva York.

Durante el período revolucionario, el Congreso continental se convirtió en un organismo nómada. Durante el año de 1777, diferentes lugares tuvieron la distinción de ser el asiento del Congreso: Baltimore, Philadelphia, Lancaster y York. Hasta -- que en 1783 los delegados del mismo se establecieron en Fila-- delfia en donde hubieran podido permanecer indefinidamente a -- no ser por un problema de amotinamiento en plena sesión del -- Congreso, llevada a cabo por los soldados del continente en re clamación de pagos atrasados. Alarmado por el desorden, el -- Congreso se ve en la necesidad de trasladarse a Princeton, Nueva Jersey, lugar que más tarde abandonan por su rápida concen-- tración demográfica. Fué entonces cuando aparece la necesidad de establecer la sede del Congreso en un lugar definitivo.

Aún estando en Princeton, el Congreso consideró varios lugares para el asentamiento de los poderes federales. Después de varias controversias acerca de la ubicación del lugar norte o -- sur, se establece un compromiso el 7 de octubre de 1873. Se acordó que se investigarfan las tierras cercanas a Georgetown a orillas del Potomac, y aquellas que se encontraban cerca de Tenton en el rfo Delaware. Es más, se llegó a pensar en dos - ciudades federales construídas una en cada rfo, idea que final^lmente fué rechazada. En esta época, mientras tanto, el asien^lto del Congreso pasó de Trenton a Nueva York.

En mayo de 1787, los delegados fueron llamados a revisar los - artículos de la Confederación reunidos en la Convención de Filadelfia, y durante los siguientes cuatro meses, se discutió - la Constitución de los Estados Unidos. Esta fué adoptada por la Convención en septiembre 17 de 1787 y ratificada por un número suficiente de Estados a finales de junio siguiente.

Con el nombramiento del primer Presidente y Vicepresidente de la Unión Americana, George Washhgton y John Adams (abril 6 de 1789) se agudizó el problema para escoger un lugar definitivo para la residencia de los poderes, ya que chocaron estos dos hombres de dos diferentes temperamentos, uno del norte y otro del sur. Es en esta época cuando gana el norte en la elec^lción de la Ciudad Federal, eligiendo como tal a Germantown, - Pennsylvania.

Cuando el Congreso se vuelve a reunir en enero de 1790, los miembros del sur apelaron por una reconsideración acerca del lugar de la permanencia de los Poderes de la Unión.

Siguieron entonces seis largos meses de conflicto. Para fines de mayo, Filadelfia había obtenido un triunfo parcial para ser la capital por una década a partir de diciembre de 1790; la cámara que votó por sentar la capital en el este de la desembocadura del Potomac perdió por 15 votos a 9. El sur entonces amenazó con seccionarse de la Unión.

Hamilton apela al criterio de Jefferson, quienes finalmente, al término de una reunión con los congresistas de Virginia, White y Lee, acordaron la autorización de seccionar un lugar que no excediera de 10 millas cuadradas en algún lugar del Potomac y establecer ahí el asiento permanente del gobierno de la Unión Americana. El Presidente, de acuerdo al tratado, debe escoger el lugar y nombrar a los respectivos comisionados.

Así es como finalmente nace la capital: Maryland cede 69 millas cuadradas de su territorio, mientras Virginia hace lo propio con 31. Además de 120,000 y 72,000 dólares respectivamente para la construcción de los edificios públicos y para ceder a la Nación la jurisdicción que les correspondía sobre el área escogida como capital.

En enero de 1791, Washington escoge una parte de Maryland y una

pequeña sección en Virginia, incluyendo el pueblo de Alexandria, lugar en donde ahora se encuentra el Distrito de Columbia (6111 acres de los cuales, 3,606 fueron requeridos para carreteras mientras que los 1,964 sobrantes se lotificarían para ser vendidos al mejor postor).

A la muerte de G. Washington, el 14 de diciembre de 1799 el Congreso se encontraba en sesión en Filadelfia, recibiendo el recordatorio del Presidente Adams que de acuerdo a la decisión adoptada en 1790, se debería encontrar en sesión dentro de la capital de la Unión el primer lunes de diciembre de 1800; así Filadelfia dejó de ser la capital del gobierno el 11 de junio de 1800. Como dato curioso, apuntaremos que la mudanza no requirió de un gran esfuerzo, el personal del gobierno se componía de 126 personas, sus efectos privados fueron trasladados por carretera, mientras que el archivo nacional llegaba por barco.

En un principio, el gobierno del Distrito de Columbia se ejercía por tres personas, denominadas 'comisionados', dos de los cuales eran designados directamente por el Presidente de la Unión y confirmados por el Senado. Duraban tres años en su cargo y como uno de los requisitos que deberían de cumplir, era el haber residido en la ciudad cinco años antes de su nombramiento.

Es hasta el año de 1967 cuando el Congreso de los Estados --

Unidos cambia la forma de gobierno de su Distrito Federal e instituye solamente a un comisionado quien ejerce las funciones del gobierno; su nombramiento depende directamente del -- Presidente de la República, con la aprobación del Senado sin importar su lugar de nacimiento. Este funcionario nombra a un consejo formado por nueve residentes del Distrito, elegidos como representantes de la Ciudad.

Los poderes federales en el Distrito de Columbia coexisten con los poderes locales, aunque sobre ese Distrito sólo tienen jurisdicción los poderes federales.

Los habitantes carecen de un gobierno propio y aunque disfrutan de todos los derechos que la Constitución reconoce, no -- pueden votar a menos que sean residentes que tienen su domicilio legal en alguno de los Estados de la Unión.

1.1.2 El Distrito Federal en México: Asiento de los Poderes Federales.

La influencia de la forma de gobierno de los Estados Unidos de Norteamérica es definitiva en nuestro país. Sin embargo no podemos dejar a la simple imitación un proceso que en nuestro -- país ha sido el resultado natural de las interminables luchas por salvaguardar nuestra independencia y por elegir libremente la forma de gobierno que más se apegue a nuestros principios de soberanía y autodeterminación. Es por eso que la creación del

Distrito Federal en nuestro país, no obedece a un afán de 'imitar' una costumbre anterior, sino que corresponde a una necesidad de las circunstancias históricas del proceso de afianza---
miento de nuestras instituciones nacionales.

La historia de la Ciudad de México, a partir de la cual haremos una breve reseña, se remonta al siglo XIV con su fundación en un islote central del antiguo lago de Texcoco. El grupo --
fundador lo compone la última tribu Nahuatlaca que ha quedado en el Valle de México.

Esta tribu llega como vasalla de otras civilizaciones que se han establecido con anterioridad en los mejores sitios del valle y que conceden la permanencia de los Aztecas a cambio de --
condiciones y tributos muy fuertes.

Sin embargo, esta organización que estaba llamada a ser una de las grandes conquistadoras de la antigüedad, va imponiendo poco a poco un dominio decidido que durará dos siglos, terminando solamente por la llegada de los españoles a México.

Las conquistas empiezan con los pueblos circundantes del lago, posteriormente todo el Valle, y más tarde la región que hoy --
llamamos Mesoamérica que abarcaba al momento de la llegada de los españoles, del México Central (ríos Pánuco, Lerma y Sinaloa) por el norte, hasta la península de Nicoya, en Costa Rica por el Sur.

En esta cuenca mesoamericana, los Aztecas fundan un verdadero imperio (si es que cabe la expresión) con cerca de 60 mil habitantes según las crónicas de Bernal Díaz del Castillo (7), aunque su dominación extendida a la actual región de Oaxaca y sus lazos comerciales hasta Yucatán y Guatemala, contaban con aproximadamente 12 o 15 millones de habitantes. (8).

Esta inmensa ciudad necesitaba de una fórmula de gobierno eficaz, para lo cual los Aztecas, con una visión extraordinaria, decidieron dividirla en barrios a los que llamaron 'Calpullis' esta forma de organización tenía su propio gobierno y constituía un grupo autónomo con vida propia dentro de la organización, con tierras de beneficio común. Tenía como funcionarios principales a los 'Calpisques' quienes realizaban la función de prestar los servicios del barrio más indigente dentro de la colectividad del Calpulli.

En 1521 la Ciudad de México es conquistada y destruida, y es aquí donde ocurre un hecho muy curioso al levantar los españoles la capital de la Nueva España sobre las ruinas de la Gran Tenochtitlan. Esto no ocurrió en ninguna parte de América, - Cuzco por ejemplo, la capital del Imperio Inca fue destruida para después ser fundada Lima en un municipio relativamente -

(7) Bernal Díaz del Castillo: Historia Verdadera de la Conquista de la Nueva España; Fernández Editores, México, 1963, p.162.

(8) Claude Bataillon y Helene Riviera D'Arc. La Ciudad de México (Trad. Carlos Montemayor); SEP/Diana, México 1979, p.10.

distante y muy cercano a la costa. Los españoles buscaron, -- siguiendo trazas urbanas diseñadas en las ordenanzas reales de aquella época, acogerse a los ríos o a las costas para fundar sus centros de operación de todos los virreynatos o capitanías generales que formaban en cada región conquistada.

La excepción fué México, en donde deciden recrear la ciudad es pañola en lo que había sido la ciudad indígena. Y la razón -- por la cual los conquistadores determinan lo anterior es muy -- sencilla: en ningún punto de América existía un pueblo tan desarrollado como el Azteca, ninguna civilización indígena alcanzó el grado de desarrollo de los mexicas, y por lo tanto la -- ciudad creada por ellos se encontraba situada en el sitio mejor comunicado de Mesoamérica, los españoles no tenían que cons--- truir caminos teniendo como cuartel general a la Ciudad de Mé--- xico ya que de esta salían vías a todos los puntos de la re--- gión conocida: los Tarascos, los Chichas de Colombia, los Toto nacas del Golfo, los Zapotecos de Oaxaca, en fin, había una -- gran comunicación que a la postre les facilitó la conquista -- del resto de Mesoamérica.

Con los españoles llega a México una nueva forma de gobierno: el municipio, llega a México precisamente cuando en España -- Carlos V está acabando con él y coincide la desaparición de -- la autonomía municipal en la península con la creación, en el año de 1524 el primer Ayuntamiento en lo que es el Valle de -

México, en el pueblo cercano a la capital llamado Coyoacán. - Esta fecha es incierta por la pérdida de los primeros libros del Cabildo, pero se presume que el Ayuntamiento sesionó en este lugar de agosto de 1521 a marzo de 1524 en que se traslada a México, cuando la Ciudad estaba en condiciones de ser habitada nuevamente. Por lo tanto, los Libros de Cabildo del 8 de marzo de 1524 corresponden al Ayuntamiento que fundó en la Ciudad de México. (9)

Coyoacán, pues, se convierte en el primer municipio de México y mismo en el que Cortés residía.

Las autoridades en esta nueva organización se integraban por los alcaldes, regidores, corregidores, alguaciles, alferes e inspectores de comercio, llamados fieles ejecutores, además de una gran cantidad de autoridades menores dada la importancia de la ciudad, título confirmado en 1545 cuando Carlo V - declara que: 'La Muy Noble Insigne y Muy Leal e Imperial Ciudad de México, con goce de privilegios y preeminencias de -- grande como metropoli e la Nueva España' (10); con esto el monarca no hace más que confirmar lo que Cortés ya había hecho, deducir que México-Tenochtitlan siguiera siendo la capital de este vasto territorio.

(9) Moisés Ochoa Campos: La Reforma Municipal; 3a.ed., Porrúa México, 1979, p. 98 .

(10) Idem. p. 146 .

Durante la dominación española, se mantuvo en términos generales el sistema de autonomías locales, divididas originalmente en reinos y provincias, mientras que la división local era de repúblicas de indios y cabildos municipales.

La Constitución de Cádiz da un nuevo planteamiento al gobierno de la Ciudad de México, y así tenemos que en su artículo 325 señalaba que 'En cada provincia habrá una diputación llamada provincial, para promover su prosperidad, presidida por el jefe superior' (11) este fue precisamente el resultado de una enconada lucha sostenida principalmente por Ramos Arizpe diputado en las Cortes.

Con la expedición del Plan de Casamata, la circunscripción territorial de México se divide en provincias o estados independientes asumiendo el dominio absoluto sobre los asuntos provinciales. Consecuentemente, Guadalajara encabeza la proclamación de la autonomía en cuanto al régimen interior, secundada por Oaxaca, Yucatán, Zacatecas, Queretaro; así en 1824 nos encontramos gobiernos independientes que no reconocen relación con otros estados diferentes de la hermandad y confederación.

La aparición del federalismo constituye así, un producto diferente al de los Estados Unidos, ya que los estados federados no ceden parte de su soberanía para fundirse en uno, sino que

(11) Constitución Política de la Monarquía Española, Cádiz 1812; en Revista de la Escuela de Derecho; Universidad Anáhuac, México, Año II, No. 2 1983, p. 738.

es un estado unitario transformado en estado federal al otorgar a sus provincias cierta autonomía y participación en la creación de la voluntad estatal dando lugar a los estados-miembros, lo que constituye una configuración original mexicana.

Nuestro Distrito Federal responde a la aparición misma del sistema federal de gobierno sancionado tanto por el Acta Constitutiva de la Federación del 31 de enero de 1824 como por la propia Constitución de la República del 4 de octubre de 1824 cuyo artículo 50 en sus fracciones XXVIII y XXIX le otorgaba facultad al Congreso para elegir un lugar que sirviera de residencia de los Supremos Poderes de la Federación, y variar esta residencia cuando lo juzgara conveniente. (12)

La imperante necesidad de erigir un Distrito Federal, motivó que a los 45 días del ordenamiento constitucional, el 18 de noviembre de 1824, se expidiera el decreto que designaba a la Ciudad de México como Distrito Federal. Dicho ordenamiento jurídico se promulgó el día 20 del mismo mes y año.

Esta proposición fué muy discutida, ya que se argumentaba que se debería de escoger un lugar más céntrico dentro de la geografía nacional, características que correspondían principalmente a la Ciudad de Querétaro.

(12) Felipe Tena Ramírez: Leyes Fundamentales de México 1808-1975; 6a. ed., Porrúa, México, 1975, pp. 174 y 175.

Fué Fray Servando Teresa de Mier, reputado como uno de los más preclaros regiomontanos de todas las épocas, quien en base a los atributos y ventajas que descubría en la Ciudad de México, disuadió a las corrientes adversas para que el Distrito Federal se asentara en ésta.

Seis eran los argumentos que el padre Mier argu a :

- 1.- La notable belleza de la Ciudad ;
 - 2.- El conformar el centro político del país;
 - 3.- Su estratégica situación militar;
 - 4.- Su riqueza envidiable;
 - 5.- La extraordinaria dimensión cultural; y
 - 6.- Ser el centro de esparcimiento sin igual en todo México.
- (13)

Los argumentos de Fray Servando fueron convincentes y sus palabras resultaron suficientes para demostrar la conveniencia de hacer de la Ciudad de México el asiento de los Poderes Federales. De aquí a la designación de ésta para el Distrito Federal no había más que un solo paso, y así fué como el Congreso se apresur  a darlo cuando el 20 de noviembre Guadalupe Victoria promulgó el siguiente decreto :

- 1 . El lugar que servirá de residencia a los Supremos poderes de la Federación, conforme a la facultad 28a. del artículo 50 de la Constitución, será la Ciudad de México.

(13) Jorge Sayeg Heu: La Creación del Distrito Federal; s/ed D.D.F., México, 1975, pp. 43-51 .

- 2°. Su distrito será el comprendido en un círculo cuyo centro será la Plaza Mayor de esta Ciudad y su radio de dos leguas.
- 3°. El Gobierno Federal y el Gobernador del Estado de México, nombrarán cada uno un perito para que entre ambos de marquen y señalen los términos del -- distrito conforme al artículo antecedente.
- 4°. El gobierno político y económico del expresado distrito, queda exclusivamente bajo la jurisdicción del Gobierno General desde la publicación de esta Ley.
- 5°. Inter se arregla permanentemente el gobierno político y económico del Distrito Federal, seguirá observándose la Ley de 23 de junio de 1813 en todo lo que no se halle derogada.
- 6°. En lugar del jefe político a quien por dicha Ley estaba encargo el inmediato ejercicio de la autoridad política y económica, nombrará el Gobierno Federal un Gobernador en calidad de interino para el Distrito Federal.
- 7°. En las elecciones de los ayuntamientos de los pueblos comprendidos en el Distrito Federal, y para su Gobierno Municipal, seguirán observándose las leyes vigentes en todo lo que no pugne con la presente.
- 8°. El Congreso del Estado de México y su Gobernador puede permanecer dentro -- del Distrito Federal todo el tiempo -

que el mismo Congreso crea necesario para preparar el lugar de su residencia y verificar la translación.

- 9°. Mientras se resuelve la alteración que de ba hacerse en el contingente del Estado de México, no se hará novedad en lo que - toca a las rentas comprendidas en el Distrito Federal.
- 10°. Tampoco se hará en lo respectivo a los -- tribunales comprendidos dentro del Distrito Federal, ni en la elegibilidad y demás derechos políticos de los naturales y vecinos del mismo Distrito, hasta que sean arreglados por una Ley. (14)

Así mediante este ordenamiento se crea el Distrito Federal - por la elección del Congreso y no por cesión como sucedió en los Estados Unidos.

De acuerdo con este decreto, se sustituye al Jefe Político - por un Gobernador, subsistiendo los Ayuntamientos dentro del Distrito Federal.

El artículo 8° del Decreto en cuestión, prevefa que los poderes del Estado de México continuaran en la Ciudad de México, hasta octubre de 1827 en que se trasladaron a Texcoco, - convirtiéndose esta en la Capital de dicho Estado. De lo anterior, se desprende que del año de 1824 al de 1827 los podere res federales coexistieron en el mismo lugar que los locales

(14) Dublan y Lozano; Cit. por Andrés Serra Rojas: Derecho Administrativo; (Tomo 1), 6a. ed., Porrúa, México, 1974 p.550 .

del Estado de México.

Es importante hacer la aclaración que durante la Primera Legislatura no tuvo el Distrito Federal representantes en la Cámara de Diputados del Congreso en virtud de su reciente -- creación. El decreto del Congreso del 11 de abril de 1826 -- señalaba que :

"4. Desde la legislatura próxima inmediata, el Distrito Federal tendrá representantes -- en la Cámara de Diputados, con arreglo a -- los artículos 10, 11, 12 y 13 de la Constitución..." (de 1824). (15)

A excepción de este momento, el Distrito Federal siempre ha contado con una representación directa en el Congreso Federal, primero mediante diputados electos por sus habitantes, -- y a partir de 1874 en el que definitivamente se instala el -- sistema bicameral, con senadores igualmente electos. (Vid. -- infra pág. 29 in fine). (16)

La duración de la Constitución del 24 fué efímera, los tradicionalistas vuelven a dominar la situación once años después. Las reformas liberales --principalmente relativas a la educación-- encabezadas por Gómez Farfás, provocan rebeliones que --

(15) Ibidem.

(16) Durante la vigencia de la Constitución Federal de 1824, el Distrito Federal careció de representantes del Senado ya que dicho ordenamiento señalaba en su artículo 25° la existencia de los Senadores por cada entidad federativa sin incluir al Distrito Federal.

culminan en la promulgación de la Constitución de 1836, la cual, precedida por las Bases Constitucionales de 1835, provocan el paso del Federalismo al Centralismo. Con ello se suprime al Distrito Federal y la Ciudad de México pasa a formar parte del Departamento de México (antiguo estado del mismo nombre) conservando los poderes centrales su residencia oficial en la Ciudad de México y su gobierno queda a cargo de un gobernador de acuerdo al decreto expedido por el Congreso Nacional el 20 de noviembre de 1837 y los ayuntamientos seguidos por prefectos. Este sistema subsistió hasta 1843, en que otra Ley fundamental, las Bases Orgánicas de la República Mexicana, reafirman el centralismo y como consecuencia desconocen la existencia del Distrito Federal manteniéndose la Ciudad de México como capital del Departamento de México según se apuntó antes. Durante esta época la Ciudad de México mantiene representación política en el Congreso de acuerdo a los sistemas de elección de diputados y senadores en -- virtud de los diferentes departamentos, a uno de los cuales correspondía la Ciudad de México.

Al reestablecerse la Constitución de 1824 al triunfo del federalismo en 1846, resurge la calidad del Distrito Federal en la Ciudad de México en las mismas condiciones en que antes se encontraba, a través del Acta Constitutiva y de Reformas, pero fundamentalmente en el Distrito Legislativo de su creación.

El 2 de mayo de 1853 durante el régimen Santanista, se dicta la ordenanza provisional del ayuntamiento de México con fundamento en las Bases para la Administración de la República, la que disponía que el cuerpo municipal se integraría de un Presidente, 12 Regidores y un Síndico.

Durante el régimen de Santa Ana en 1854, se expide un decreto por medio del cual se ampliaba el área de lo que se llamó Distrito de México -nueva aceptación- y cuyo gobierno se puso a cargo de un gobernador designado que sustituyó al Ayuntamiento.

La Revolución de Ayutla ofrece en estos momentos históricos una nueva y prometedora etapa: la Reforma, es decir, la consolidación de la nacionalidad mexicana.

El Plan de Ayutla, expedido el 1° de marzo de 1853, proponía la construcción de un nuevo régimen, y se dejaba a la representación popular -Congreso Constituyente- la facultad de optar por el centralismo o por el federalismo y en la que este último tomaría su última definición. Se hablaba de Distrito de la Capital que representaba el área que tenía en 1824, -- sin embargo, no se habló de Federación hasta que fué redactado el proyecto de Constitución por la Comisión encabezada -- por el Diputado Arriaga, presentando al Congreso el 16 de Ju nio de 1856.

Destacan en dicho proyecto dos artículos fundamentales el 49 y 50. El primero se refería a las partes integrantes de la Federación en donde no se incluía al Distrito Federal, y sí en cambio consignaba al Estado del Valle de México que se formaba con los pueblos comprendidos dentro de los límites de dicho Valle. El punto No. 50 expresaba que por la formación de dicha entidad los límites del entonces Estado de México se verían afectados. Esto dió lugar a una de las más interesantes polémicas que se llevaron a cabo en el seno de la Asamblea Constituyente de 1856-1857.

El diputado Isidoro Olvera propone la reincorporación del Distrito Federal al Estado de México y el señalar una población lo más central posible de la República que sirviera de asiento a los Poderes Federales. Por parte de la representación de Puebla, Joaquín Rufz, señaló que la Ciudad de México ya era un foco de corrupción además de una perniciosa residencia, por lo cual volvió a proponer a Querétaro como sede de los Poderes Supremos.

"Un publicista eminente ha dicho que las virtudes cívicas constituyen la base de un sistema republicano, y el amor patrio, la asiduidad en el trabajo, la filantropía y la abnegación de sí mismo, son cualidades que no se hallan en consonancia con los placeres, el lujo y la corrupción de la capital, peste que asedia de continuo al poder y de donde dimanar la divulgación y la falta de cumplimiento de los deberes más sagrados de parte de algunos funcionarios, los contratos ruinosos, la impunidad de los reos políticos, el descrédito de la admi-

nistración y del sistema constitutivo, y ese malestar general no interrumpido, -- originado de que las miras políticas de las primeras autoridades no se extendían de ordinario, más allá de los suburbios. ... " (17)

La réplica del diputado Francisco Zarco fué determinante :

"Atribuir a esta ciudad los males públicos es el colmo del error y la injusticia". "...Que envíen a los congresos -- hombres honrados y patriotas, y conservarán sus virtudes en todas partes, mientras, el desidioso, el hombre sin delicadeza, que no se afana en cumplir lealmente el encargo que el pueblo le confiere, será lo mismo en México que en Ixtacalco." (18)

Existía también una propuesta de Aguascalientes como sede. Sin embargo fueron finalmente los argumentos de Zarco los que triunfaron, cristalizándose en el artículo 46 de la Carta de 1857: "El Estado del Valle de México se formará de territorio que en la actualidad comprende el Distrito Federal pero la erección sólo tendrá efecto, cuando los supremos poderes federales se trasladen a otro lugar".

El artículo 72 determinaba las facultades del Congreso, y en su fracción VI, señalaba la forma de gobierno para el -- Distrito Federal, en los siguientes términos :

(17) Cit. por: Jorge Sayeg Helu: Op. Cit., pp. 74 y 75

(18) Idem. p. 76 .

Art. 72. El Congreso tiene facultad:
 "Para el arreglo interior del Distrito Federal y Territorios teniendo por base el que los ciudadanos elijan popularmente las autoridades políticas, municipales y judiciales designando las rentas para cubrir sus atenciones locales".

Esta disposición constitucional fué objeto de grandes y prolongados debates en el seno del Congreso Constituyente de -- 1856, ya que el dictamen de la Comisión dió origen a serias controversias en lo referente a la representación política y a la dependencia económica de las autoridades locales.

Destacan por la importancia trascendental que tuvieron, las intervenciones de Ignacio Ramírez Cendejas y Guillermo Prieto en la sesión que se comprendió entre el 28 y el 31 de -- enero de 1857.

La posición de Ramírez era la siguiente :

"...el dictamen, si en la apariencia concede algo al Distrito, en realidad lo que hace es consumir el despojo de todos sus derechos, - privándolo de elegir gobernador y una asamblea que intervenga en su régimen interior y arrebatándole sus rentas particulares para - que se pierdan en el erario federal y se inviertan en gastos que corresponden a todos los Estados. El Distrito quedará con dobles cargas y sin recursos para su administración interior". (19)

(19) Francisco Zarco: Crónica del Congreso Extraordinario Constituyente (1856-1857). El Colegio de México, México, 1957, pp. 993 y 994.

Al respecto, Cedejas expresa su inconformidad en relación a la parte del dictamen que otorgaba el Congreso General la facultad de legislar en lo relativo al Distrito Federal. Su argumento era en estos términos :

"Da tristeza ver que, cuando tanto se declama en favor de los principios de la democracia, se quisiera que el pueblo del Distrito en su administración interior esté bajo la tutela del Congreso General, es decir, de un cuerpo que él no elige y que no puede estar al tanto de sus necesidades. Este empeño es antidemocrático, está en abierta contradicción con muchas disposiciones constitucionales y va al absurdo de las tutorías para los pueblos".(20)

Por su parte, Guillermo Prieto habló acerca de la hacienda del Distrito Federal.

"... muy poco o nada avanza el Distrito con poder nombrar un gobernador, si se le priva de su hacienda particular, si todas sus rentas han de ser ocupadas por el Gobierno general en atenciones de la federación..." (21)

Cabe hacer notar a este respecto, que durante las sesiones de la Asamblea Constituyente, se planteó la necesidad de que el Distrito Federal contara con un gobernador, moción que finalmente no prosperó.

Otra vez más, en 1858 y mediante el ascenso al poder el General Félix Zuloaga, el sistema de gobierno de nuestro país regresa al centralismo. La circular del 20 de marzo de 1858,

(20) Idem. p. 924

(21) Idem. p. 926

hace que los Estados de la Federación pasen a ser Departamentos con absoluta sujeción política y administrativa al gobierno establecido en la capital. Aún más, por decreto del 16 de julio del mismo año, se vuelve a otorgar a la Capital, la misma calidad que tenía antes de la revolución de Ayutla, es decir, el carácter de Distrito de México a cargo de un gobernador designado por el Gobierno General. Este Distrito se componía entonces de varias municipalidades, las cuales estaban representadas por un ayuntamiento, entre los que se contaba el de México, y consecuentemente por varias prefecturas.

Un suceso importante en esta época es la expedición por parte del Presidente Sustituto Miguel Miramón, de la 'Ley Orgánica de la Municipalidad de México y de sus fondos' mediante la cual se otorgaba la administración de los fondos de la Ciudad de México a una junta de 'propios y arbitrios'.

Se establecía asimismo, mediante su artículo tercero, que todas las atribuciones y deberes relativos a la hacienda municipal y encargados al Ayuntamiento de México se transferirían a la mencionada Junta, sin que el Cabildo pudiera deliberar nada en lo relativo a los fondos municipales.

El 27 de abril de 1859, el propio Miramón, a través de un decreto, reordena los departamentos que componían la República Central agrupando el Distrito de México, Texcoco, Tlalpan y

Tlalnepantla en un solo que se dominó 'Departamento del Valle de México'. siendo la Ciudad de México la capital del mismo y rigiéndose por un Gobernador designado por el Presidente de la República.

Más tarde, el 15 de junio de 1859, se expide la 'Ley Provisional para el Gobierno Económico de los Departamentos y Territorios' en la que se establecía la existencia de ayuntamientos en las capitales de los mismos, así como en las cabeceras de los Distritos, siendo designados los miembros de dichos ayuntamientos por los Gobernadores.

Al triunfo de Juárez en 1861, se reinstala nuevamente el sistema federal, y se expide, como uno de los primeros actos de gobierno, un decreto mediante el cual se distribuyen los ramos de la administración pública para su despacho, el decreto es de fecha de 23 de febrero de 1861. Es así como se le atribuye a la Secretaría de Estado y del Despacho de Gobernación lo referente al Gobierno del Distrito Federal, en lo político y en lo administrativo. El decreto del 6 de mayo del mismo año, señalaba que la división política del Distrito Federal se haría en la municipalidad de México y varios partidos, la primera gobernada por un Gobernador y los segundos a cargo de perfectos designados por aquél. De esta manera, el Distrito Federal quedaba dividido en cinco secciones :

- I. Municipalidad de México.
- II. Partido de Azcapotzalco.
- III. Partido de Guadalupe.
- IV. Partido de Xochicalco.
- V. Partido de Tlalpan y Tacubaya.

En este año también se expide un reglamento por el cual se dispone que el Ayuntamiento de la Ciudad de México se componga de 20 regidores y dos procuradores.

Es preciso que nos detengamos en este punto para hacer un comentario: a partir de 1857 la Ciudad de México comienza a perder su ritmo de crecimiento tranquilo y provinciano para empezar a convertirse en una urbe extremadamente creciente. Uno de los factores que influyen en forma definitiva -a nuestro parecer- en este fenómeno es la 'Ley de Nacionalización de los Bienes Eclesiásticos' promulgada por el Presidente -- Juárez el 12 de julio de 1859, en la que pone en subasta pública aquellos bienes del clero que no son utilizados para la administración o enseñanza del culto. (22)

Esta medida provoca indirectamente que se concentre en la Ciudad de México gente con una gran capacidad financiera y para los negocios, constituyéndose así las primeras compañías desmontadoras (de gran auge durante la época de Díaz), y las primeras compañías de bienes raíces :

(22) Documentos Básicos de la Reforma 1854-1875 (Tomo II). Partido Revolucionario Institucional, México, 1982, p. 277 .

"Mientras tanto los compradores habfan devuelto los bienes raices a la iglesia en las regiones ocupadas por los conservadores: ahora debfan -- rescatar su valor al gobierno bajo condiciones favorables de pago. Es cierto que la mayoría -- de esa propiedad estaba situada en el Centro -- de México, que estaba bajo control de los con-- servadores. Era claro que la nueva Ley no po-- dfa aplicarse allí, pero tenfa un objetivo polí-- tico: los antiguos compradores de propiedades -- de la iglesia, por ejemplo en la Ciudad de Méxi-- co y en Puebla, en lo sucesivo apoyarfan la cau-- sa liberal proque la Ley les ofrecfa las mismas propiedades por lo que constituía un precio de venta mucho más bajo..." (23)

"...Sin duda se esperaba que estas condiciones atrajeran a muchas personas no comprometidas o timoratas a lado de los liberales en una época en que los ejércitos conservadores todavfa ocu-- paban el centro del país..." (24)

Factores políticos y económicos son pues, los principales elementos que hacen que la Ciudad de México empiece a perder su -- equilibrio demográfico para empezarse a convertir en lo que -- los urbanistas denominan una ciudad 'preponderante en jerarquía urbana'. es decir una ciudad que destaca su importancia por el dinero que en ella se concentra. Esto mismo produce que a fi-- nes del siglo XIX surjan los grandes comercios y los primeros bancos en la metrópoli, mismos que promueven el surgimiento de las industrias en nuestro país. Industria y Comercio necesi-- tan expender sus productos, por lo que las redes de comunica-- ción comienzan a expandirse aceleradamente, tomando como punto de partida y de destino a la Ciudad de México.

(23) Juan Bazant: Breve Historia de México (Trad. Héctor Acosta) 29 ed., Premia Editora, México, 1981, p. 75.

(24) Ibidem.

Es pues que los factores naturales y de inmigración de las ciudades provincianas y del campo, son los principales motivos por lo que la Ciudad de México empieza a consolidarse en ésta época como un centro indiscutiblemente económico y sobre todo, político.

Volviendo a nuestro relato cronológico, durante la ocupación del ejército francés de la capital del país, estuvo al frente de ésta un comandante militar quien designó para la administración del gobierno de la capital al Prefecto Político y Municipal, así como a regidores, síndicos y secretarios del Ayuntamiento de la Ciudad. Juárez mientras tanto, hufa por diversas ciudades de la República llevando la representación de los Poderes Federales.

A la llegada del año de 1867, el Presidente Juárez restaura definitivamente la República. Como consecuencia de lo anterior, la Ciudad de México vuelve a adquirir su carácter de Distrito Federal, con los límites territoriales que tenfa desde entonces y bajo las mismas circunstancias jurídicas de gobierno expresadas por la Constitución de 1857, puesta en vigor nuevamente.

El 13 de noviembre de 1874, se reforma casi todo el párrafo I de la Sección I del Título III de la Constitución de 1857, artículos 51 y 52, relativos al Poder Legislativo en general y a la elección e instalación de Congreso en particular.

Por medio de estas reformas se introduce el sistema bicameral al incorporarse la Cámara de Senadores en el Congreso de la Unión. El Senado quedaría compuesto entonces, por dos representantes por cada Estado y dos por el Distrito Federal a través de una elección directa en primer grado.

En 1899 el Congreso de la Unión aprueba los convenios del 15 y 17 de diciembre sobre límites entre el Distrito Federal y los Estados de México y Morelos. Los límites que ahora tiene el Distrito Federal, provienen directamente de la aprobación de dichos convenios.

El decreto del 28 de julio de 1899 determina las municipalidades que deberían de componer el Distrito Federal. Posteriormente, el 18 de diciembre del mismo año, se decreta que el régimen interior de la metrópoli se dividiría en municipalidades y prefecturas, quedando fijados los nuevos límites de la siguiente manera :

1. Municipalidad de México.
2. Prefectura de Guadalupe Hidalgo
 - Municipio Guadalupe Hidalgo
 - Ixtacalco
3. Prefectura de Azcapotzalco de Porfirio Díaz
 - Municipio de Azcapotzalco
 - Municipio de Tacuba
- 4.- Prefectura de Tacubaya

- Municipio de Tacubaya
- Municipio de Mixcoac
- Municipio de Santa Fe
- Municipio de Cuaximalpa.

Estos lmites fueron sometidos a la consideración de la Asamblea en el proyecto de la Constitución del 1° de diciembre de 1916 y ampliaba la superficie del Distrito Federal, según su artículo 44 a las siguientes poblaciones : Chalco, Texcoco, Zumpango, Otumba, Cuautitlán, Amecameca y el Pueblo de Tlalnepantla.

En 1900 se expide el decreto sobre la 'Autorización para reformar la organización municipal del Distrito y Territorios Federales', y mediante el cual se autorizaba al Presidente de la República la reforma de la organización política y municipal del Distrito Federal; además, los ayuntamientos nombrados por elección, seguirán como cuerpos de iniciativa referente a los servicios municipales.

Una reforma constitucional de gran relevancia se dió, a iniciativa del Ejecutivo, el 1° de octubre de 1901, mediante la cual se reformaba la fracción VI del artículo 72 de la Carta Magna que a letra decía :

ARTICULO 72.- El Congreso tiene facultad:

VI.- Para el arreglo interior del Distrito Federal y territorios, teniendo por base el que los ciudadanos elijan popularmente las autoridades políticas, municipales y judiciales, designándoles rentas para cubrir -- sus atenciones locales.

La nueva reforma sólo facultó al Congreso 'Para legislar en -- todo lo concerniente al Distrito Federal y Territorios'. (25)

Mediante esta reforma se suprimía el derecho de los ciudadanos a elegir popularmente a las autoridades políticas, municipales y judiciales consagrado en el texto original del ordenamiento en cuestión.

Con estos antecedentes, se dicta la 'Ley de Organización Política y Municipal del Distrito Federal el 26 de marzo de 1903, cuyos aspectos más relevantes son los siguientes :

1. Se reconoce al Distrito Federal como parte integrante de la Federación.
2. Se le divide para su gobierno en trece municipalidades.
3. En el orden político, administrativo y municipal, dependerá el Ejecutivo Federal a través de la Secretaría de Estado y del Despacho de Gobernación.
4. El gobierno político y la administración municipal del -- Distrito Federal estará a cargo de tres funcionarios : el

(25) Derechos del Pueblo Mexicano. México a través de sus Constituciones. (Tomo VI). Antecedentes y Evolución de los -- Artículos 54 a 75 Constitucionales. XLVI Legislatura de -- la Cámara de Diputados, México, 1967, p. 661.

Gobernador del Distrito Federal, el Presidente del Consejo Superior de Salubridad y el Director de Obras P ublicas integrando estos tres órganos al 'Consejo Superior de Gobierno del Distrito Federal'.

5. La Ley reconoce la existencia de ayuntamientos en las municipalidades en las que está dividido el Distrito.

A este respecto, es prudente considerar lo siguiente: dichos ayuntamientos se elegfan indirectamente en primer grado, sin embargo, eran considerados solamente como cuerpos consultivos con derecho de vigilancia, de iniciativa y de veto en todo -- aquello que se relacionara con los servicios p ublicos, no obstante carecfan de personalidad jurfdica.

Cuando se crearon los Prefectos polfticos, fueron a éstos precisamente a quienes se les atribuyó el gobierno y control de las municipalidades en el Distrito Federal; estando los ayuntamientos bajo su inspección y dependencia, exceptuándose solamente el Gobernador del Distrito Federal, como ha quedado asentado con anterioridad.

Es por esta razón que los ayuntamientos en la ciudad de México perdieron importancia, ya que prácticamente el gobierno de los mismos quedaba en manos de los Prefectos.

La etapa del México moderno está marcada indiscutiblemente por el movimiento revolucionario que arrojar  como consecuencia el

establecimiento de los derechos sociales que marcarán la pauta de desarrollo de la sociedad del siglo XX y sus relaciones de clase. Es en este contexto cuando la etapa de concentración toma un mayor dinamismo, desarrollándose en la Ciudad de México gran parte de las actividades económicas, sociales y políticas del país; es en este proceso que la Ciudad de México empieza a tomar su conformación actual. Pero sigamos el curso histórico de su desarrollo.

La revolución 'Constitucionalista', denominada de esta manera por Venustiano Carranza en virtud de que se proponía restablecer el orden constitucional roto por la asonada de Huerta, tuvo como principal objetivo el establecer la vigencia de la Constitución de 1857, para lo cual, en sus dos primeros documentos relativos a la rebelión -el decreto del 19 de febrero de 1913 expedido por la Legislatura de Coahuila, desconociendo la autoridad de Huerta y la circular de Carranza de la misma fecha-, sostenía todos los argumentos tendientes a mantener la bandera de la legalidad para preservar el orden constituido.

En virtud de lo anterior, expide el Plan de Guadalupe en la hacienda del mismo nombre el 26 de marzo de 1913. Aunque el principal objetivo de dicho manifiesto era terminar con el gobierno usurpador, se contemplaron al triunfo de la lucha, una serie de reivindicaciones sociales que representaban gran parte de los intereses de numerosos grupos; es por eso

que se hicieron propuestas de lineamientos agrarios, garantías obreras, reivindicaciones, fraccionamientos de latifundios, absolución de deudas, supresión de tiendas de raya, - etc.

Es importante, sin embargo, la expedición de este Plan, sobre todo en las adiciones que se le hacen en Veracruz el 12 de diciembre de 1914, en donde se contempla, entre otras -- iniciativas, el establecimiento de la libertad municipal como institución constitucional. En consecuencia, Carranza -- expide en esa misma ciudad la 'Ley de Municipio Libre' el -- 25 de diciembre de 1914.

En el año de 1916, después de la derrota del ejército de Villa y de que el de Zapata se encontraba recluido en Morelos llegaba el momento de restablecer el orden constitucional -- para lo cual al Primer Jefe se le presentaban varias opciones :

- a) La restauración simplemente de la Constitución de 1857;
- b) La revisión de la misma por medio de los procedimientos en ella establecidos; y
- c) La reunión de un Congreso Constituyente encargado de la expedición de una nueva.

Con el primer punto se corría el riesgo de obstruccionar la reforma político-social que se había puesto en marcha, la --

segunda opción retardaría o mal interpretaría dichas reformas; por lo cual Carranza eligió el último, basado principalmente, según nuestro modo de ver, en la necesidad imperante de plasmar aquellas reformas sociales en el máximo ordenamiento cívico y no dejarlas a la legislación secundaria en donde fácilmente se hubieran perdido.

El Congreso Constituyente se instala en Queretaro, e inicia sus juntas preparatorias el 21 de noviembre de 1916. El 26 de enero de 1917 el Congreso se constituye en sesión permanente a fin de concluir sus labores el 31 del mismo mes según fecha fijada en la convocatoria.

El 31 de enero de 1917 se firma la Constitución rindiendo la protesta de guardarla los diputados y el Primer Jefe esa misma tarde. La Constitución se promulga el 5 de febrero de ese mismo año entrando en vigor casi tres meses después, el 1° de mayo.

La nueva Constitución habría de reconocer en su artículo 43 al Distrito Federal como parte integrante de la Federación, y reproduce, en su artículo 44, el antiguo artículo 46 de la Constitución de 1857, relativo al territorio y al asiento de los Poderes Federales, así como a la creación del Estado del Valle de México.

Este artículo textualmente decía :

ARTICULO 46.- El Estado del Valle de México se formará del territorio que en la actualidad comprende el Distrito Federal; pero la erección sólo tendrá efecto, cuando los supremos poderes federales se trasladen a otro lugar.

El artículo 43 de la Constitución del 57 contemplaba como los Estados integrantes de la Federación a los siguientes : Aguascalientes, Colima, Chiapas, Chihuahua, Durango, Guanajuato, Guerrero, Jalisco, México, Michoacán, Nuevo León y Coahuila, Oaxaca, Puebla, Queretaro, San Luis Potosí, Sinaloa, Sonora, Tabasco, Tamaulipas, Tlaxcala, Valle de México, Veracruz, Yucatán, Zacatecas y el Territorio de Baja California.

Este artículo fué modificado en varias ocasiones: el 29 de abril de 1863 cuando se crea el Estado de Campeche; el 18 de noviembre al alcanzar Coahuila la categoría de Estado federado; el 15 de enero de 1869, en que se constituye el Estado de Hidalgo con territorios del antiguo Estado de México que comprendía los distritos de Actopan, Apam, Huascalaloya, Huejutla, Huichapan, Pachuca, Tula, Tulancingo, Ixmiquilpan, Zacualpan y Zimapán; el 16 de abril de 1869 al formarse el estado de Morelos con una porción de territorio que pertenecía al Estado de México y que comprendía los siguientes distritos : Cuernavaca, Cautla, Jonocatepec, Tetecala y Yautepec; el 12 de diciembre de 1884, al crearse el territorio de Tepic, con parte del Estado de Jalisco, y el 24 de noviembre de 1902, cuando co- la porción oriental de la península de Yucatán, -

se funda el territorio de Quintana Roo. El 5 de febrero, fecha en que se promulga la Constitución en vigor, el antiguo Territorio de Tepic alcanza la categoría de Estado, denominándosele Nayarit.

En lo que se refiere al gobierno del Distrito Federal, tenemos como antecedente el mensaje y proyecto de Constitución de Venustiano Carranza, fechado en la ciudad de Queretaro el 1º de diciembre de 1916. Dicho proyecto contenía 31 fracciones, de las cuales, la VI es la que se refería a la forma de gobierno del Distrito Federal en los siguientes términos :

ARTICULO 73.- El Congreso tiene facultad :
VI.- Para legislar en todo lo relativo al Distrito Federal, y Territorio dejando someterse a las bases siguientes :

- 1º El Distrito Federal y los territorios se dividirán en municipalidades, cada una de las que tendrán la extensión territorial y número de habitantes suficiente para poder subsistir con sus propios recursos y contribuir a los gastos comunes.
- 2º Cada municipalidad estará a cargo de un ayuntamiento de elección popular directa, hecha excepción de la municipalidad de México, la que estará a cargo del número de comisionados que determine la Ley.
- 3º El gobierno del Distrito Federal y el de cada uno de los territorios estará a cargo de un gobernador, que dependerá directamente del Presidente de la República. El gobernador del Distrito Federal acordará con el Presidente de la República y el de cada Territorio y los comisionados a cuyo cargo esté la administración de la Ciudad de México, serán nombrados y removidos libremente por el Presidente de la República.(26)

Esta fracción correspondía a la 6a. del artículo 72 de la Constitución del 57 que se concretaba a lo siguiente :

VI.- El Congreso tiene facultad para el arreglo interior del Distrito Federal y Territorios, te niendo por base el que los ciudadanos elijan po pularmente las autoridades polfticas, municipa- les y judiciales, designándoles rentas para cu- brir sus atenciones locales.

De las cinco bases que contenía esta fracción, son sólo las 3 primeras las que se ocupan al modo de gobierno en el Dis- trito Federal, es decir a la función ejecutiva.

La discusión del artículo 73 se prolongó del 14 al 31 de -- enero de 1917, siendo la noche del domingo 14 de enero que correspondía a la 42a. Sesión Ordinaria del Congreso en la que se discutió, entre otras, la fracción VI del citado -- artículo. (27)

De esta sesión histórica, tomaremos aquellas opiniones que, vertidas por los representantes de diversas corrientes, pre sentaban las principales posiciones al respecto.

La base 1a. no fue objetada.

La base 2a. fue objetada en el aspecto medular de que la - Ciudad de México careciera de un Ayuntamiento de elección popular, teniendo en vez un cierto número de comisionados

(27) Cfr. Félix F. Palavicini: Historia de la Constitución de 1917; (Tomo II). Consejo Editorial del Gobierno del Estado de Tabasco, México, 1980, pp. 208-302 .

bajo los cuales estaría a su cargo el gobierno de la entidad.

Las razones que arguye la Comisión en relación al punto anterior se podrían resumir en dos principalmente :

- a) La incompatibilidad de la coexistencia de los ayuntamientos con la de los Poderes Federales, y que con la nueva organización de los ayuntamientos por el establecimiento del Municipio Libre implicaba que éste debía de tener una completa independencia en la dirección de sus tareas.
- b) La fuerza armada que necesitaría el municipio de la Ciudad de México sería muy grande, lo que haría que el Presidente tuviera para su custodia una fuerza aún mayor para garantizar su seguridad. (28)

Contra el dictamen de la Comisión argumentaron los siguientes diputados :

Silva ("... suplico a la Comisión nos manifieste qué razones tuvo en cuenta para consignar que la Ciudad de México no tendrá Ayuntamiento por elección popular...") (29); Heriberto Jara ("Si fuésemos a admitir que los poderes federales se lesionan por alguna disposición municipal, entonces admitiríamos también que las disposiciones municipales no pueden existir -

(28) Cfr. Felix Palavicini: Op. Cit. p. 292.

(29) Derechos del Pueblo Mexicano: Op. Cit., p. 705

en donde residen los poderes de un Estado, porque existe la misma relación. ("El deseo de centralizar ha hecho que la Ciudad de México vaya perdiendo poco a poco su autonomía como Municipio Libre") (30); Martínez de Escobar (El Municipio Libre es el progreso de los pueblos, es el árbol secular a cuya sombra deben descansar la verdadera libertad y la verdadera democracia sobre nuestro fecundante suelo, esencialmente federativo") (31); y Luis Espinoza ("La revolución -- constitucionalista, que no sólo vino conquistando principios democráticos, sino principios aún más altos, como éste, el de que el ciudadano ponga en ejercicio sus derechos, se vería fracasar en México si no se permitiese a sus habitantes del derecho de elegir a sus autoridades inmediatas") (32).

En favor del dictamen de la Comisión estuvieron los diputados Machorro y Narvaez ("El Ayuntamiento o Municipio Libre debe tener la completa dirección de sus negocios, y los poderes federales tendrían bajo todos los ramos en que tengan que ver algo con el Municipio, que estar sometido a este, -- lo que sería denigrante para los poderes federales") (33); Félix F. Palavicini ("La ciudad de México no es una ciudad autónoma ni nada (SIC); vive de los recursos de la federación es decir, de los Estados; la Ciudad de México ha vivi-

(30) Idem. p. 706

(31) Félix F. Palavicini: Op. Cit., p. 299

(32) Idem. p. 301

(33) Derechos del Pueblo Mexicano: Op. Cit., p. 705

do siempre de las contribuciones afluentes de todas las entidades federativas para su embellecimiento..." "La Ciudad de México tiene un costoso pavimento, un servicio de atarjeas - que significa erogaciones anuales enormes; el alumbrado; en fin todos los servicios municipales en la Ciudad de México - son pagados por la federación, porque las rentas del municipio no bastarían para sostener el lujo de la Ciudad de México" (34); Alfonso Cabrera y José M. Rodríguez, quienes relataron diversos conflictos que se suscitaron cuando se trasladó el Jefe del Ejército Constitucionalista a Veracruz y estableció ahí temporalmente la sede de los Poderes Federales.

Entre el 14 y 15 de enero de 1917, se votó a favor de que se suprimiera la excepción de Ayuntamiento para la Ciudad de México en la que se debería haber elección popular directa; -- por 44 votos contra 90 siendo la parte de la base 2a. que se desechó la siguiente :

"Hecha excepción de la municipalidad de México, la que estará a cargo del número de comisionados que determina la Ley" .

La base 3a. se modificó para que concordara con esta reforma. El texto definitivo tanto de la base 2a. como el de la base 3a. de la fracción VI del artículo en cuestión, fue el siguiente :

(34) Felix F. Palavicini: Op. Cit., pp. 294 y 295

- 2a. Cada Municipalidad estará a cargo de un Ayuntamiento de elección popular directa. (35)
- 3a. El Gobierno del Distrito Federal y de los Territorios, estarán a cargo de gobernadores que dependerán directamente del Presidente de la República. El Gobernador del Distrito Federal acordará con el Presidente de la República, y los de los Territorios, por el conducto que determine la Ley. Tanto el gobernador del Distrito Federal como el de cada territorio, serán nombrados y removidos libremente por el Presidente de la República. (36)

He aquí la opinión del Maestro Ochoa Campos con respecto a la redacción final de este artículo :

"Esta disposición, atentatoria para más de la decima parte de la ciudadanía mexicana, contiene los mismos vicios que por tanto tiempo ensombrecieron el ejercicio cívico bajo las prefecturas políticas".

"En realidad, el funcionario de gobierno, nombrado por el poder central, segun significando la conculcación del derecho fundamental de libre elección popular y para el caso, era lo mismo que se le designase con el nombre de -- Prefecto o de Gobernador".

"Lo más grave de todo, es que la disposición afectaba a la entidad territorial más poblada cuyos habitantes quedaron por entonces, con facultades para elegir sus Ayuntamientos, pero no para hacer lo mismo con el mandatario del Distrito". (37)

(35) Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos: Reproducción facsimilar del Texto Original; Partido Revolucionario Institucional, México, 1981.

(36) Ibidem.

(37) Moisés Ochoa Campos: Op. Cit., pág. 347.

Este es un problema muy debatido que enfrenta la democracia en el Distrito Federal, sin embargo nos ocupamos de ello ex tensamente más adelante (vid. infra. pág. 134)

Para ampliar las disposiciones asentadas en el multicitado artículo, el Primer Jefe del Ejército Constitucionalista, - expidió el 13 de abril de 1917 la 'Ley de Organización del Distrito y Territorios Federales'. que relacionaban asuntos de gobierno, fiscales, de instrucción y seguridad pública, administración de los municipios, etc. El Lic. Manuel M. - Moreno comenta respecto de esta Ley lo siguiente :

"...en términos latos, dejó (la ley) 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 Distrito, la obligación de supervisar e inspeccionar la prestación de dichos servicios para cerciorarse de que su administración, además de ser satisfactoria, era conforme a las prescripciones de las leyes y reglamentos vigentes en la materia". (38)

Al respecto, agrega Ochoa Campos :

"El hecho es que, los Ayuntamientos, sufrían la tutela de una autoridad no elegida por la propia comunidad y con ello, se mutilaba el principio de libertad municipal...." (39)

(38) Manuel M. Moreno: Codificación de las Disposiciones Administrativas Vigentes cuya aplicación corresponde al Departamento del Distrito Federal. (Tomo I); México, - 1943. Cit. en Moisés Ochoa Campos.

(39) Moisés Ochoa Campos; Op. Cit., p. 348 .

La Ley en cuestión, establecía que el Municipio Libre constituía la base de la división territorial y de la organización política y administrativa del Distrito Federal; con esto, el gobierno del Distrito Federal concordaba perfectamente con el artículo 115 de la Constitución del 17.

Los Ayuntamientos, designados por elección popular directa, se renovaban por mitad cada año. En la Ciudad de México, - el Ayuntamiento estaba formado por 25 concejales y 15 en las demás municipalidades.

La primera autoridad política local era el Presidente Municipal, seguido por los delegados que funcionaban en las poblaciones de cada municipio.

La vigencia de esta estructura administrativa perduró durante once años, hasta que el 20 de agosto de 1928, por iniciativa del General Alvaro Obregón, se reforma sustancialmente el artículo 73 en su fracción VI, sustituyendo los municipios en la Ciudad de México, dando nuevas bases de organización política y administrativa al Distrito Federal encargando el gobierno de la entidad al Presidente de la República, quien lo ejercería 'por conducto del órgano que determine la Ley respectiva'. A este respecto, podemos mencionar que debido a los conflictos de carácter político y administrativo que se suceden en esta época por la coexistencia de dos órdenes, las municipalidades en el Distrito Federal no ----

alcanzan sus fines últimos, lo cual da lugar a una nueva organización en donde exista unidad de mando y eficiencia en los servicios.

Esta 'Ley respectiva' fué la Orgánica que expidió el Congreso el 31 de diciembre de 1928, en la cual se le encomendaba al Presidente de la República la administración del Distrito Federal, creando, de acuerdo a la base 1A. de la fracción VI del artículo 73 Constitucional el órgano denominado Departamento del Distrito Federal, el cual se deberfa de encargar de todas las funciones gubernativas de la entidad. Auxiliaba a este órgano el Consejo Consultivo, que era un cuerpo representativo de diversos sectores activos de la población cuya intervención en los asuntos del Distrito Federal se limitaban a los casos que se especificaban en la Ley, y que básicamente consistían en actividades de asesoramiento, opinión, consulta, denuncia, revisión e inspección. Sobre este tema abundaremos más adelante (vid. infra. pág.111)

Es conveniente hacer notar que las reformas que promovió el General Obregón ante las cámaras legislativas del Congreso de la Unión eran precisamente las que habfa sustentado el -- Ing. Palavicini en los debates del Congreso Constituyente de 1917 (vid. supra. pág. 46).

Lo curioso del caso es que fueron precisamente los obregonistas los que hicieron que no prosperaran en el Constituyente,

la idea de un Departamento Central, idea que finalmente promovió Alvaro Obregón con las reformas a la Constitución en 1928.

El artículo 73, fracción VI, bases 1a., 2a., y 3a., quedaron de la siguiente manera :

VI.- El Congreso tiene facultad para legislar en todo lo relativo al Distrito y Territorios Federales, sometiéndose a las bases siguientes :

1a. 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.

2a. El Gobierno de los Territorios estará a cargo de gobernadores, que dependerán directamente del Presidente de la República, quien los nombrará y removerá libremente.

3a. Los gobernadores de los Territorios acordarán con el Presidente de la República, por el conducto que determine la ley. (40)

Al frente del Departamento del Distrito Federal se nombró a un Jefe, funcionario que era nombrado y removido libremente por el Presidente de la República. Tenía como subordinados a los delegados y subdelegados, que se encargaban de los servicios públicos en las delegaciones en que se dividía el Distrito Federal.

En términos generales, el Departamento del Distrito Federal quedó encargado de las funciones que los ordenamientos ante

riores encomendaban al pasado Gobierno del Distrito Federal y a los Ayuntamientos y presidentes municipales de los desahucados municipios. Después de esta disposición orgánica surgió la Ley de 1941, expedida por el entonces Presidente de la República Manuel Avila Camacho, en la cual se conservaban los límites fijados por los Decretos del 15 y 17 de diciembre de 1898, expedidos por el Congreso de la Unión y que ratificaron los Estados de México y Morelos. En el artículo 22, se manifestaba que 'La Ciudad de México será la capital del Distrito Federal y las cabeceras las Delegaciones serán las poblaciones del respectivo nombre' (41); esta Ley contemplaba doce delegaciones en Villa Gustavo A. Madero, Azcapotzalco, Iztacalco, Coyoacán, Villa Alvaro Obregón, La Magdalena Contreras, Cuajimalpa, Tlalpan, Iztapalapa, Xochimilco, Milpa Alta y Tláhuac. La Ley que abroga a la promulgada el treinta y uno de diciembre de 1941, es la publicada en el Diario Oficial de la Federación el 29 de diciembre de 1970, esta ley estipulaba en su artículo 1º que :

"De acuerdo con lo dispuesto por el artículo 73, fracción VI, Base 1a., de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el Gobierno del Distrito Federal estará a cargo del Presidente de la República, quien lo ejercerá de conformidad con las normas de organización y funcionamiento contenidas en esta Ley, pro conducto del Jefe del Departamento del Distrito Federal.

(41) Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal, México, 1941.

El Jefe del Departamento del Distrito Federal será nombrado y removido libremente por el -- propio Presidente de la República.

Todas las disposiciones de la presente ley, -- las de cualquiera otra que emplee las denominaciones 'Gobierno del Distrito Federal'. --- 'Primera Autoridad Administrativa'. 'Presi-- dente Municipal'. 'Regente', u otras simila-- res, se entenderá que se refieren y serán --- aplicables al Departamento del Distrito Fede-- ral, y al Jefe del Departamento del Distrito Federal, respectivamente". (42)

Otra de las adiciones importantes que contiene esta ley, es la de agregar cuatro delegaciones más a la estructura orgánica -- del Departamento del Distrito Federal: Benito Juárez, Cuatht-- moc, Miguel Hidalgo y Venustiano Carranza. Estas Delegaciones comprendían el área que anteriormente se consideraba como el - Centro de la Ciudad de México.

Es por esta época, 8 de octubre de 1974, que se publica la re-- forma Constitucional relativa a la transformación en Estados a los Territorios Federales de Baja California Sur y de Quintana Roo, los dos únicos que con ese carácter subsistían todavían - en la Constitución.

El artículo 73, fracción VI, Bases 1a., 2a., y 3a., quedó como en la actualidad todavía subsiste :

ARTICULO 73.- El Congreso tiene facultad :

(42) Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal, 1970:
Dirección General de Servicios Sociales, D.D.F., México,
1973.

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

1a. 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.

2a. Los ordenamientos legales y los reglamentos que en la ley de la materia se determinen, serán sometidos al referéndum y podrán ser objeto de iniciativa popular, conforme al procedimiento que la misma señale.

3a. Derogada. (43)

La Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal del 29 de diciembre de 1970 y sus reformas, son abrogadas por la actual - Ley Orgánica del 27 de diciembre de 1978, la cual, con sus modificaciones y adiciones correspondientes al decreto de publicación expedido el 16 de diciembre de 1983 (vid. infra. pág. 70), es la que rige el funcionamiento del Departamento del Distrito Federal. Por tratarse la nueva estructura del Departamento en un capítulo específico, no profundizaremos mayormente sobre el tema en esta parte.

(43) Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos:
Secretaría de Gobernación, México, 1983.

2. NATURALEZA JURIDICA Y FORMA DE GOBIERNO DEL DISTRITO FEDERAL.

2.1 El Distrito Federal como Entidad Federativa.

De acuerdo con los artículos 42 Fracc. 1, 43 y 44 de la Constitución Federal de la República, el Distrito Federal es parte integrante de la Federación; es clara la Constitución en el sentido de reservar las facultades no concedidas en la misma a los funcionarios federales para los estados-miembros (Art. 124).

De lo anterior se refiere que los Estados tienen la capacidad de autodeterminarse, esto quiere decir que esta facultad "se traduce en la de darse una Constitución, donde se crean los Poderes del Estado y se les dota de competencias". (44) Sin embargo ésta es una capacidad limitada, ya que no existe una decisión estatal que pueda intervenir en materias que expresamente atribuye la Constitución a los Poderes Federales. Faya Viesca señala: "La capacidad para otorgarse su propia Constitución se denomina autonomía, siendo ésta una de las características más singulares en nuestro sistema federal". (45)

Ahora bien, aunque la Constitución considera al Distrito Federal como una Entidad Federativa, éste carece de autonomía, ya que al carecer de un órgano legislativo propio no puede elaborar su propia Constitución, lo cual es una característica dis-

(44) Tena Ramírez.- Derecho Constitucional Mexicano; 14a. Ed., Porrúa, México, 1975, p. 339.

(45) Jacinto Faya Viesca.- Administración Pública Federal; Porrúa, México, 1979, p. 525.

tintiva de las demás Entidades Federativas.

El mismo autor cita la tesis jurisprudencial No. 339 que re-
fuerza este planteamiento :

"El Departamento Central no es una entidad jurfdico-polftica independiente de la federación, pues la administración directa del Distrito Federal, compete al Presidente de la República y a los Poderes Federales, y los fondos que recauda el Departamento se dedican a sus necesidades propias tan sólo por razón de medida pero no proque pertenezcan a los Poderes Federales". (46)

Y a la ejecutoria de la Suprema Corte de Justicia de la Nación aparecida en el Tomo 101, página 3675 del Semanario Judicial - de la Federación, V época, en los términos siguientes :

"El Distrito Federal queda asimilado en -- cuanto a su régimen interior a las entidades que integran la Federación, constituyendo una entidad distinta de la Federa--- ción". (47)

Cabe hacer notar que los Poderes Legislativo, Ejecutivo y Judi-
cial del D.F., no son creados por algún ordenamiento del D.F.
como entidad federativa, sino que existen por mandato constitu-
cional de acuerdo al artículo 73, fracciones 1a., 4a., y 5a.,
siendo el Legislativo y el Ejecutivo los mismos que se dan pa-
ra el ámbito federal, como más adelante veremos. (vid. infra.
Pág.).

(46) Idem. P. 526

(47) Ibidem.

2.2 El Gobierno del Distrito Federal.

2.2.1 El Poder Legislativo.

Este poder es conformado por el Congreso de la Unión que extiende su jurisdicción a la totalidad del territorio nacional para legislar en las materias que le otorga el artículo 73 -- constitucional. El artículo 5° de la L.O.D.D.F., señala que la facultad de legislar en el Distrito Federal corresponde al Congreso de la Unión, afirma Tena Ramírez :

"Para completar el ejercicio de su función el Congreso debería en rigor señalarse sus propias facultades de Legislatura del Distrito, la ausencia de la ley mencionada no es, sin embargo, de llamar la atención si se tiene en cuenta que las Constituciones de los Estados (obra de las Legislaturas -- ordinarias en funciones de constituyentes) tampoco suelen enumerar las facultades -- del Poder Legislativo sino solamente la de los otros Poderes, pues sencillamente dicen que a la Legislatura corresponde legislar en todo lo que no esté reservado a los Poderes de la Unión". (48)

2.2.2 El Poder Ejecutivo

La base 1a. de la fracción VI del artículo 73 Constitucional -- establece que "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". Existen

(48) Tena Ramírez, Felipe: Op. Cit., pp. 310, 311.

además el artículo 89 fracción I, en el que faculta al Presidente para nombrar y remover libremente al Gobernador del Distrito Federal. Este funcionario es, de acuerdo al artículo 1º. de la Ley Orgánica del D.D.F. de 1978 reformada y adicionada en 1983, a través de quien el Presidente de la República ejerce el Gobierno del D.F.

La estructura orgánica del Gobierno del D.F., se amplía en el inciso 2.3. (vid. infra. pág. 68)

2.2.3 El Poder Judicial.

El Poder Judicial en el Distrito Federal lo constituye el Tribunal Superior de Justicia para el Distrito Federal (Art. 6º de la L.O.D.D.F.) cuyos magistrados serán nombrados por el -- Presidente de la República con aprobación de la Cámara de Diputados.

Este es el único poder que no se identifica con los Poderes Federales, ya que la administración de justicia en materia del fuero común, se aplica al exclusivo territorio del Distrito Federal. Debido precisamente a que este Poder no es el mismo que en la estructura federal, su regulación constitucional es más amplia y es por eso que la base 4a. de la fracción VI del artículo 73 Constitucional, regula con mayor profundidad su estructura y funcionamiento.

La función jurisdiccional en el orden administrativo se encuentra a cargo de un Tribunal de los Contencioso Administrativo, según el artículo 7° de la L.O.D.D.F. y dotado de plena autonomía.

En lo correspondiente a la justicia en materia laboral, se imparte por la Junta Local de Conciliación y Arbitraje del Distrito Federal dotada de autonomía de acuerdo a lo que establece la Ley Federal del Trabajo (Art. 8° L.O.D.D.F.). Tanto el Tribunal de lo Contencioso Administrativo como la Junta Local de Conciliación y Arbitraje del Distrito Federal, son tribunales que realizan funciones materialmente jurisdiccionales pero formalmente administrativas ya que no se tratan de órganos pertenecientes al Poder Judicial.

El Ministerio Público en el Distrito Federal está a cargo de un Procurador General de Justicia que depende directamente del Presidente de la República quien lo nombra y remueve libremente de conformidad con el artículo 10° de la L.O.D.D.F.

2.2.4 El Ambito de Competencia del Departamento del Distrito Federal.

Del diagnóstico antes expresado, al Departamento del Distrito Federal le corresponde la atención de los aspectos que enseguida se mencionan. Debiendo aclarar que existen diversos aspectos de la problemática planteada, cuya solución reclama la ---

intervención de otras dependencias y entidades del Gobierno Federal, así como de la coordinación de esfuerzos entre los tres órdenes de gobierno, principalmente con los municipios del Estado de México que se encuentran conurbados en la zona Metropolitana de la Ciudad de México.

El marco jurídico que legitima y define las acciones del Departamento del Distrito Federal, establece las siguientes atribuciones principales.

2.2.4.1 En Materia de Gobierno.

Administrar y llevar registro de los bienes de dominio público y privado del Departamento, formar los padrones de habitaciones y aislamiento de la guardia nacional en el D.F., imponer sanciones por infracciones a los reglamentos gubernativos. Recopilar la información que se registrará para orientar la programación.

Prevenir y evitar la prostitución y la drogadicción, mantener el orden público, normar y administrar los reclusorios y centros de readaptación social.

Autorizar la operación de establecimientos sujetos a los reglamentos gubernativos. Establecer horarios del comercio, autorizar los precios de acceso a espectáculos y diversiones, llevar el padrón de establecimientos, giros y servicios rela-

cionados con las atribuciones del Departamento.

Dirigir la política del D.D.F., fijada por el Presidente de la República e intervenir en la celebración de convenios con autoridades de la Federación, los Estados y Municipios que incluyan materia de la competencia del Departamento del Distrito Federal.

Finalmente, publicar la Gaceta Oficial del Departamento, dando en este órgano de difusión la publicidad a los documentos que conforme a las leyes precisen de este documento.

2.2.4.2 En Materia Jurídica y Administrativa.

Vigilar que en la celebración de contratos en los que sea parte el D.D.F., quede garantizado su interés y que las operaciones que realice de venta de bienes muebles e inmuebles se ajusten a las disposiciones legales correspondientes. Ejercer las acciones y excepciones para la defensa administrativa y judicial de los derechos de la hacienda pública del Distrito Federal.

Coordinar y vigilar el cumplimiento de las disposiciones legales en materia de : jurados, panteones, registro civil, notariado, consejo tutelar, registro público de la propiedad, legalizaciones, exhortos, etc.

Asimismo, vigila la observancia y aplicación de la Ley Federal del Trabajo así como la prestación de asesoría jurídica gratuita para los habitantes del Distrito Federal.

El Departamento del Distrito Federal, otorga permisos y --- autorizaciones de su competencia y declara administrativa-- mente la caducidad, nulidad, rescisión y revocación que co-- rresponda en los términos de ley.

En los casos de expropiación, el Departamento del Distrito Federal, determina los casos de utilidad pública y propone al Ejecutivo la expedición del correspondiente decreto.

Es competente también para proponer al Presidente de la República la declaración administrativa de la nulidad, caducidad o revocación de las concesiones, substanciando en los - términos de la ley, el procedimiento que corresponda.

Por último, fija las políticas para desarrollar las funciones de administración de recursos humanos y en general, el registro, movimiento y control de personal del Departamento.

2.2.4.3 En Materia de Hacienda.

A este respecto el Departamento del Distrito Federal, tiene 5 funciones principales que cumplir, la de egresos, la de - ingresos, la de deuda pública, la de contabilidad y la de -

planeación del gasto. Así, formula y propone el anteproyecto de presupuesto anual de egresos y planea y controla la inversión pública, autoriza las erogaciones por servicios de adquisiciones de bienes muebles e inmuebles, aprueba, previo acuerdo con el Ejecutivo Federal la participación del Departamento del Distrito Federal, en empresas, sociedades o asociaciones civiles y mercantiles, controla y vigila el ejercicio del presupuesto de egresos y avalúa su propio gasto público.

Todas estas funciones, con la participación que legalmente le corresponde a las Secretarías de Programación y Presupuesto, de Desarrollo Urbano y Ecología y de la Contraloría General de la Federación.

Participa con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público en la formulación del programa financiero y en el control de la deuda pública, y con la autorización de la mencionada Secretaría interviene en la gestión y contratación de toda clase de créditos y financiamientos; prevé y efectúa los pagos correspondientes a la deuda pública de acuerdo a la ley respectiva.

Proyecta y calcula los ingresos anuales formulando los proyectos de leyes y disposiciones fiscales, así como la Ley de Ingresos del Distrito Federal. Recauda, custodia y administra los impuestos, productos y participaciones señalados en las leyes respectivas, mantiene actualizado el padrón fiscal.

Ordena y practica visitas domiciliarias de inspección para comprobar el cumplimiento de las obligaciones establecidas en las leyes correspondientes. Así como, recauda los impuestos, derechos, productos y aprovechamientos de carácter federal -- con fundamento en las leyes y en los acuerdos correspondientes, todo esto con la participación y autorización de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, impone sanciones, recibe y resuelve solicitudes de reconsideración o condonación de las multas fiscales, ejerce la facultad económica coactiva para hacer efectivos los créditos fiscales a favor del Departamento del Distrito Federal.

Asimismo, dicta las medidas administrativas que procedan respecto a quienes incurran en responsabilidades que afecten a la Hacienda Pública del Distrito Federal con la intervención que legalmente corresponda a la Secretaría de Programación y Presupuesto y de la Contraloría de la Federación.

También lleva la contabilidad en su ámbito, el control de presupuestos, costos, por programas, y la glosa preventiva de los ingresos y egresos, con la intervención de las Secretarías de Programación y Presupuesto, y Hacienda y Crédito Público conforme a su respectiva competencia.

2.2.4.4 En Materia de Obras y Servicios.

Las funciones que en esta materia desempeña el Departamento --

del Distrito Federal, son las siguientes : fija las políticas a que debe sujetarse la planeación urbana y el mejoramiento y protección del entorno ecológico de la Ciudad de México con la intervención que le corresponda a la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología, cuidando de la aplicación de la Ley de Desarrollo Urbano del Departamento del Distrito Federal, intentando las acciones judiciales o administrativas procedentes en caso de ocupación ilegal de predios, vigila la concertación ejecución y liquidación de las obras que se realicen por cuenta del Departamento del Distrito Federal, conforme a lo dispuesto por la Ley de Obras Públicas y su Reglamento dando la intervención que corresponda a las Secretarías de Programación y Presupuesto y la de la Contraloría General de la Federación; supervisa los servicios que presta, concede o autoriza el Departamento del Distrito Federal, elabora los estudios y proyectos de agua y alcantarillado, controlando los pozos profundos y los manantiales, elabora estudios y proyectos para el aprovechamiento del agua potable y para el manejo de las aguas pluviales, fluviales y de desperdicio. Dicta políticas generales sobre construcción, conservación de obras públicas y las de remodelación urbana del Distrito Federal, mantiene actualizado el registro del Plan Director, reglamenta el establecimiento de fábricas y comercios, autoriza la expedición de licencias para ejecutar obras de construcción, ampliación, modificación, conservación y mejoramiento de inmuebles. Señala las normas para atender y vigilar la prestación de servicios -

Fomenta la construcción y particularmente la autoconstrucción de vivienda para ampliar la cobertura habitacional, planificando las acciones necesarias al efecto y formulando programas conexos en materia de trabajo y recreación. Finalmente - promueve la operación eficiente del transporte público en el área metropolitana creando la infraestructura necesaria al efecto.

2.2.4.5 En Materia Social y Económica.

Promueve y fomenta las actividades cívicas, sociales, culturales y recreativas así como las artes y artesanías, establece políticas para organizar y fomentar el deporte en el Distrito Federal, fomenta la integración de grupos de servicio social y voluntario, vigilando la protección social para los habitantes de la ciudad. Establece las relaciones públicas para informar y orientar sobre las actividades que realicen los servicios que se proporcionen.

Asimismo, cuida de la prestación de los servicios médicos y quirúrgicos en los establecimientos sostenidos por el Departamento del Distrito Federal, fija también, políticas generales en coordinación con la Secretaría de Turismo, de la actividad turística en la capital y finalmente, promueve la integración de los órganos de colaboración ciudadana.

En coordinación con las dependencias del Ejecutivo Federal competentes, estudia las políticas tendientes a regular el crecimiento industrial. También fomenta a la pequeña y mediana industria y aquellas que incrementan la generación de empleos en el área.

Fomenta y coordina programas de producción, abasto y comercialización de productos básicos y, finalmente, proporciona servicios de localización de personas y vehículos desaparecidos, -- accidentados o detenidos en la vía pública.

2.3 La Nueva Estructura Orgánica del Departamento del Distrito Federal.

En el Diario Oficial del 16 de diciembre de 1983, se publicaron las reformas y adiciones a la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal, con estas modificaciones, se pretende dar una estructura más sólida a la organización interna del Departamento animada con un propósito de racionalización, mejorando el aprovechamiento de los recursos confiados a la administración ciudadana.

Con el proyecto de modificaciones y adiciones a la Ley Orgánica se pretende :

"...vincular congruentemente las necesidades de la población con la estructura administrativa de su órgano de gobierno, haciendo hincapié, entre otros aspectos, en la distribución equilibrada de facultades en los primeros niveles, asegurando la preeminencia de las instituciones sobre las personalidades en el --- ejercicio de la función pública". (49)

Podemos agregar, que dentro del esquema nacional, los objetivos que se pretenden con la nueva legislación se encuentran vinculados al Plan Nacional de Desarrollo de la Zona Metropolitana de la Ciudad de México y de la Región Centro, de donde parten políticas y principios para enfrentar la creciente problemática que afecta a una de las mayores concentraciones urbanas del mundo.

Hay que tener en cuenta que de acuerdo al Programa de Desarrollo de la Zona Metropolitana de la Ciudad de México y de la Región Centro, el ámbito geográfico de la Zona Metropolitana de la Ciudad de México lo componen no solamente las 16 delegaciones políticas, sino 53 municipios del Estado de México y uno del de Hidalgo (Tizayuca). (50)

La dificultad que entraña el gobierno de la ciudad propiamente dicha y de los municipios conurbados llevó a la modificación sustancial de estructura administrativa del D.D.F., ya -

(49) "Ciudad de México: Nueva Estructura para la Participación Ciudadana". Oficialía Mayor. s/a

(50) Programa de Desarrollo de la Zona Metropolitana de la Ciudad de México y de la Región Centro, p. 13

que según el documento de su presentación.

La nueva estructura del Departamento del Distrito Federal corresponde a la apertura sectorial en la que fueron tratados -- los principales problemas de la ciudad en el desarrollo de las sesiones de Consulta Popular que se llevaron a cabo durante la campaña presidencial de la actual administración, y por lo tanto pretenden como objetivo principal, responder a la problemática creciente y urgente que enfrenta el Distrito Federal.

2.3.1 Modificaciones a la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal y el Nuevo Reglamento 1979-1985.

En la nueva estructura se modifican 12 artículos de la Ley Orgánica y se adicionan 7 fracciones de diversas disposiciones de la misma. Amén de lo anterior, y con fundamento en los -- artículos 3° y 4° de la propia Ley se abroga el Reglamento Interno del 29 de enero de 1979 para dar paso al nuevo de fecha 17 de enero de 1984, que constituye el instrumento más importante de la nueva estructura del Departamento del Distrito Federal y que se afina posteriormente con las modificaciones del 26 de agosto de 1985.

Las modificaciones más relevantes son las que se refieren al -- artículo 3° en el que se precisa cuales son las unidades administrativas que componen la nueva organización de la dependencia en cuestión.

Se crean 6 Secretarías (3 de las cuales ya existían), elevándose a ese rango a algunas Direcciones Generales. Para el auxilio del Jefe del Departamento del Distrito Federal en el ejercicio de sus funciones, cuentan con las unidades administrativas siguientes, que a diferencia de la estructura anterior, -- precisan sus funciones en el mismo artículo:

- I. La Secretaría General de Gobierno que atiende materias - relacionadas con las funciones desconcentradas de las delegaciones del Departamento, así como los asuntos relacionados con trabajo y previsión social y todo lo relativo a la administración de los recursos territoriales y bienes del Distrito Federal.
- II. La Secretaría General de Planeación y Evaluación, que se encarga básicamente de las materias relativas a la planeación, programación, presupuestación, evaluación y fiscalización de la administración financiera.
- III. La Secretaría General de Obras, que atiende lo relacionado a obras públicas, operaciones hidráulicas y vivienda.
- IV. La Secretaría General de Desarrollo Urbano y Ecología, para atender las funciones relacionadas con la proyección - del área urbana y los problemas del medio ambiente, también incluye el fomento a las actividades agropecuarias.

- V. La Secretaría General de Desarrollo Social, encargada básicamente de la atención de los servicios médicos, actividades turísticas y culturales y reclusorios y centros de readaptación.
- VI. La Secretaría General de Protección y Vialidad, atiende primordialmente aspectos de seguridad pública y vialidad.

Estas Secretarías Generales absorben las funciones de algunas Direcciones Generales que anteriormente se encontraban asignadas a las Secretarías Generales de Gobierno A y B de Obras y Servicios, las cuales adoptan como nueva denominación la Secretaría General de Gobierno, Secretaría General de Planeación y Evaluación y Secretaría General de Obras respectivamente. Para otra serie de funciones importantes en el quehacer del Departamento del Distrito Federal se crean nuevas Secretarías encargadas del despacho de algunas actividades específicas.

Así tenemos que la Secretaría General de Gobierno absorbe las funciones de la Dirección General de Trabajo y Previsión Social y además, de acuerdo al nuevo reglamento interno, se crean dentro de esta área la Dirección General de Regularización Territorial y la Dirección General de Apoyo al Desarrollo Delegacional. En lo que se refiere a la antigua Secretaría General de Gobierno "B", hoy Secretaría General de Planeación y Evaluación se crean 4 nuevas direcciones generales a saber: La de Planeación del Desarrollo, la de Programación y Presupuesto, la de Políti-

ca Financiera y la de Evaluación e Informática; en esta última se contemplan las funciones de la anterior Dirección General - de Información, Análisis, Estadísticas, Programación y Estudios Administrativos.

La Secretaría General de Desarrollo Social, es el organismo -- que más funciones concentra en su responsabilidad; cabe hacer mención que las actividades relativas a los reclusorios y centros de readaptación que se encontraban dispersas en sectores como el de estructura productiva, educación, salud y protección social y seguridad y justicia, se integran en esta área quien toma integralmente el manejo de esos centros. Tenemos - así que se crean las Direcciones Generales de Acción Cívica, Cultural y Turística; de Promoción Deportiva (que ya existía) de Protección Social; de Reclusorios y Centros de Readaptación (contemplada en el anterior reglamento con el nombre de - Rehabilitación Social) y la Dirección General de Servicios Médicos, ya contemplada con anterioridad. Con esto desaparecen las antiguas Direcciones Generales de Acción Social y Cultural la de Protección Social y Servicio Voluntario y la de Turismo. Además la Secretaría General de Desarrollo Social asume la -- coordinación de los organismos desconcentrados de Locatel y - Boletrónico, este último ya desaparecido.

La Secretaría General de Desarrollo Urbano y Ecología, además de asumir las funciones de la Dirección General de Planificación, trabaja con cuatro Direcciones recientemente creadas: -

la Dirección General de Política Poblacional; la de Desarrollo Urbano, la de Administración del Uso del Suelo y la Dirección General de Estudios Prospectivos.

Le corresponde también la coordinación de los organismos des--concentrados como : la Comisión Coordinadora para el Desarrollo Agropecuario del Distrito Federal, la Comisión de Ecología y Servicios Metropolitanos (Servimet) que es una entidad paraestatal. (52)

A la Secretaría General de Obras, anteriormente Secretaría General de Obras y Servicios, se le asignaron las funciones de tres Direcciones Generales: la de Construcción y Operación Hidráulica, que ya existía; la Dirección General de Obras Públicas y Vivienda, antes Dirección General de Obras Públicas y la nueva Dirección General de Programación y Supervisión de Obras. Conduce así mismo, el desarrollo del Fideicomiso de Vivienda - del Distrito Federal. (FIVIDF). (53)

A la Secretaría de Protección y Vialidad que corresponde a lo que anteriormente era la Dirección General de Policía y Tránsito, se le atribuyen funciones que desempeña a través de cuatro Direcciones Generales: la de Desarrollo Institucional; la de Operaciones; la de Servicios y Autotransporte Público y la de

(52) Diario Oficial de la Federación, lunes 27 de febrero, de 1984 .

(53) Diario Oficial de la Federación, lunes 27 de febrero, de 1984.

Servicios de Apoyo. Además, coordina las funciones de la Academia de Policía.

La fracción VI del reformado artículo 3° de la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal dispone a la Oficialía Mayor para atender la administración y desarrollo del personal, el ejercicio presupuestal, los recursos materiales, los servicios generales y en términos amplios, la administración interna del Departamento del Distrito Federal. La Oficialía Mayor cuenta con tres Direcciones Generales para el desempeño de sus funciones: la Dirección General de Administración y Desarrollo de Personal; la de Recursos Materiales y Servicios Generales y la Dirección General de Investigación y Desarrollo Administrativo. Además coordina las funciones de las entidades paraestatales: Caja de Previsión de los Trabajadores a Lista de Raya, la Caja de Previsión de la Policía del Distrito Federal y la Corporación Mexicana de Impresión S.A. de C.V. (54)

En este mismo artículo, la fracción VIII dispone que la Tesorería deberá atender, primordialmente, las materias relativas a la operación de la administración fiscal y la recepción de Ingresos Coordinados; de Modernización Fiscal y Política Tributaria, de Administración Financiera, de Fiscalización; la Procuraduría Fiscal del Distrito Federal y la Contraloría Interna.

(54) Ibidem.

La Contraloría General, contemplada en la fracción IX del -- mismo ordenamiento, la auditoría, el seguimiento y el control de obras y servicios mediante 3 Subcontralorías: de Auditoría de Normas y de Obras, Bienes y Servicios; y de la Dirección General de Responsabilidades y Sanciones.

Aparecen nuevas unidades administrativas denominadas "Coordinaciones" y que son tres a saber: la Coordinación General Jurídica y de Estudios Legislativos, la del Registro Público de la Propiedad y del Comercio y la Dirección General de Servicios Legales. Por su parte la Coordinación general de Abasto y Distribución realiza las tareas de apoyo a la Comercialización Agropecuaria y Pesquera, la Comercialización al Menudeo y al Mayoreo y la Planeación del Abasto, por medio de las Subcoordinaciones de Apoyo a la Comercialización Agropecuaria y Pesquera; de Comercialización al Menudeo; Comercialización al Mayoreo y Planeación y Abasto.

Finalmente, en la Coordinación General de Transporte se enmarca el organismo desconcentrado Comisión de Vialidad y Transporte Urbano y las entidades paraestatales, Sistema de Transporte Colectivo, Servicios de Transportes Eléctricos y Autotransportes Urbanos de Pasajeros R-100. (55)

Es novedoso que en esta reforma no se haga la distinción de - los órganos administrativos desconcentrados como existía en -

(55) Ibidem.

el artículo derogado, ya que en esta modificación la fracción X del artículo comentado remite al artículo 14 la enumeración de las 16 Delegaciones Políticas: Alvaro Obregón, Atcapotzalco, Benito Juárez, Coyoacán, Cuajimalpa de Morelos, Cuauhtémoc, Gustavo A. Madero, Iztacalco, Iztapalapa, la Magdalena Contreras, Miguel Hidalgo, Milpa Alta, Tláhuac, Tlalpan, Venustiano Carranza y Xochimilco.

Los demás órganos desconcentrados que se señalaban antes de la reforma, los Almacenes para los Trabajadores del Departamento del Distrito Federal; la Comisión de Vialidad y Transporte Urbano; el Servicio Público de Boletaje Electrónico y la Comisión Coordinadora para el Desarrollo Agropecuario del Distrito Federal, junto con el Servicio Público de Boletaje Electrónico y la Comisión de Ecología que se agregan en la nueva disposición, aparecen señalados al final del artículo 2º del Reglamento Interno ya no en el texto de la Ley.

No obstante para agrupar las unidades administrativas desconcentradas y las unidades paraestatales correspondientes al sector del Departamento del Distrito Federal se expidieron dos acuerdos, el 18 de enero de 1984, por medio del cual se adscriben las unidades centrales y los órganos desconcentrados del Departamento del Distrito Federal; y del 27 de febrero por el que se establece que las Unidades Administrativas Centrales del Departamento del Distrito Federal a que se refiere el mencionado Acuerdo, coadyuvarán con el propio Jefe -

del Departamento en la promoción, coordinación, conducción, -
vigilancia y evaluación de las entidades paraestatales agrupa-
das en su sector.

La Dirección General de Promoción Económica desaparece, dejan-
do alguna de sus funciones a la Coordinación General de Abas-
to y Distribución, aunque otras se diluyen en diversas unida-
des.

Finaliza la ennumeración con la Academia de Policía, la Di-
rección de Responsabilidades y Sanciones y la Comisión Inter-
na de Administración y Programación, como órganos de apoyo y
de normatividad. Las dos primeras asignadas a la Secretaría
de Protección y Vialidad y a la Contraloría General, respecti-
vamente.

Antes de pasar al análisis de los demás artículos reformados,
es conveniente señalar la existencia de dos Secretarías Gene-
rales adjuntas previstas para atender "nuevas actividades ad-
ministrativas o para realizar, con carácter temporal, las ta-
reas específicas que al efecto delegue la Jefatura del Depar-
tamento".

El artículo 4° deja el vocablo "órgano" para las entidades --
desconcentradas, denominando unidades administrativas a las -
que se agrupan centralmente. El artículo 10° que se refiere
a la representación del Jefe del Departamento, remite las re-

glas de la misma al Reglamento Interior del propio Departamento.

Los anteriores artículos 11 y 12 de la Ley Orgánica, señalaban el procedimiento para cubrir las ausencias temporales del Jefe del Departamento y de la delegación de atribuciones que los Secretarios Generales, Oficial Mayor y demás funcionarios de primer nivel podrán hacer. En virtud del nuevo artículo 10° previamente analizado, los nuevos artículos 11 y 12 se ocupan de aspectos diferentes.

El artículo 11° señala que corresponde al Presidente de la República el nombramiento y remoción de los Secretarios Generales, los Secretarios Generales Adjuntos y el Oficial Mayor del Departamento del Distrito Federal. Por su parte, el artículo 12° solamente aumenta los nuevos nombramientos de la reforma - del artículo 3° para la delegación de atribuciones en otros -- funcionarios previo acuerdo con el Jefe del Departamento del Distrito Federal.

El artículo 16° habla, al igual que antes de la reforma, de la integración de la administración pública centralizada, aumentando en la enumeración a las Secretarías Generales Adjuntas, a las Coordinaciones Generales, a la Procuraduría Fiscal y a las Direcciones de Área.

La modificación de la fracción I del artículo 17° únicamente

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

se debe a las reformas que sufrió la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal a principios de 1983 y que señalan la intervención de las Secretarías de Programación y Presupuesto y Desarrollo Urbano y Ecología en la administración de los bienes de dominio público y dominio privado del Departamento del Distrito Federal. La fracción IV de este mismo artículo hace intervenir a las Secretarías de Estado antes mencionadas en el registro y control de los bienes inmuebles de la entidad en cuestión. La nueva fracción XXI señala la obligación de publicar la Gaceta Oficial al Departamento como atribución en materia de gobierno.

En el artículo 18° en su fracción IV aumenta dentro de los asuntos jurídicos y administrativos, la coordinación y vigilancia del cumplimiento de las disposiciones legales y reglamentarias en materia de panteones y tribunales calificadores, además de las ya existentes.

El artículo 19°, en sus fracciones II, III y V únicamente señala la intervención de las Secretarías de Programación y Presupuesto, de la Contraloría General de la Federación, de Hacienda y Crédito Público y de Desarrollo Urbano y Ecología en relación a las responsabilidades que afecten a la hacienda pública del Departamento; la autorización de erogaciones por bienes y servicios; la participación en empresas o sociedades y el control y vigilancia en el ejercicio del presupuesto de

egresos del mismo Departamento.

La adición de la fracción XIX dentro de las atribuciones del Departamento del Distrito Federal en materia de hacienda, es quizá la reforma más interesante de la Ley, ya que adopta en ella una de las más importantes tesis que caracterizan al régimen presente y que es la Planeación Democrática. Es precisamente en esta fracción en donde se le otorga al Departamento del Distrito Federal la facultad para diseñar un sistema integral de la planeación para el Distrito Federal, así como la elaboración de programas financieros anuales, de acuerdo a los lineamientos que conforme a su respectiva competencia expidan las Secretarías de Programación y Presupuesto y de Hacienda y Crédito Público.

Con las nuevas medidas de racionalización obligados por la profunda crisis del sector público, se expide un nuevo reglamento el 23 de agosto de 1985 el cual da a conocer la más reciente estructura del Departamento del Distrito Federal. Independientemente del estudio a que sometemos el nuevo ordenamiento, es importante señalar la desaparición de la Secretaría General de Planeación y Evaluación, que concentraba las funciones de Planeación, Programación, Presupuestación y Evaluación de todo el sector Distrito Federal y que respondía a un imperativo de organización y racionalización del gasto público tan pregonado durante el presente sexenio.

En esta reforma desaparecen las Secretarías Generales de Planeación y Evaluación y de Desarrollo Urbano y Ecología; las Direcciones Generales de : Apoyo al Desarrollo Delegacional; Política Poblacional; Planeación del Desarrollo; Política Financiera; Evaluación e Informática; Protección Social; Desarrollo Urbano; Administración del Uso del Suelo; Estudios --- Prospectivos; Programación y Supervisión de Obras; Desarrollo Institucional; de Servicios y Autotransporte Público; Investigación y Desarrollo Administrativo; Las Subtesorerías de Ingresos Locales, Ingresos Coordinados, Modernización Fiscal y Política Tributaria; las Subcoordinaciones de Apoyo a la Comercialización Agropecuaria y Pesquera; Comercialización al Menudeo, Comercialización al Mayoreo, Planeación del Abasto, la Academia de Policía, la Dirección de Responsabilidades y Sanciones, el Organismo Desconcentrado Servicio Público de Boleto Electrónico, la Comisión de Ecología y la Comisión Interna de Administración y Programación.

Se crea, por otra parte, la Dirección General de Gobierno, la Dirección General de Reordenación Urbana y Protección Ecológica; la Dirección General de Servicios Urbanos; Administración Tributaria (56); la Subtesorería de Catastro y Padrón Territorial; la Dirección General de Autotransporte Urbano; las Subcoordinaciones de Modernización Comercial; de Integración Comercial y Social y la de Planeación y Administración.

(56) El Reglamento no señala que jerarquía es la que tiene.

Es conveniente hacer notar que el reglamento no señala las unidades administrativas dependientes de la Contraloría Interna, ni la Academia de Policía ni tampoco la Comisión Interna de Administración y Programación, que suponemos siguen funcionando por ejercer funciones imprescindibles del Departamento del Distrito Federal.

Aunque a la fecha de elaboración del presente trabajo no se expedía el acuerdo por el que se adscriben las unidades administrativas centrales y órganos descentrados del Departamento, haremos un análisis de la nueva distribución de funciones entre los diversos órganos :

Secretaría General de Gobierno.

Permanecen la Dirección General de Regulación Territorial y la Dirección General de Trabajo y Previsión Social. Desaparecen las Direcciones Generales de Apoyo al Desarrollo Delegacional y de Política Poblacional y se crea la Dirección General de Gobierno, que además de absorber las funciones de las dos Direcciones Generales que se excluyen auxilia en las funciones electorales conforme a las leyes, apoya al Secretario General de Gobierno en la atención de las audiencias públicas y organiza y supervisa las giras y visitas del Jefe del Departamento y apoya las del Presidente dentro del Distrito Federal.

Desaparece la Secretaría General de Planeación y Evaluación, concentrando las funciones de Planeación, Evaluación, Informática y Política Financiera, en la Dirección General de Programación y Presupuesto que tendrá una dependencia directa del Jefe del Departamento.

Con los cuadros que presentamos, se tiene una visión más amplia y completa de las modificaciones a la ley y al reglamento durante del período 1979-1985.

REFORMAS Y ADICIONES A LA LEY ORGANICA DEL D.F.

29 DICIEMBRE 1978	16 DICIEMBRE 1983	26 AGOSTO 1985
<p>Describe las funciones del D.D.F., en materia de gobierno, jurídica, administrativa, de hacienda, de obras y servicios y social y económica. Se publica el <u>l</u>er. Reglamento Interior del D.D.F., señalando las atribuciones no delegables del Titular, de las Srfas. Generales, la Oficialfa <u>Ma</u>yor, la Tesorerfa y de las Direcciones Generales. La autoridad superior reside</p>	<p>Sufrió modificaciones en su estructura orgánica y funcional.</p> <p>Las modificaciones se centraron en la estructura administrativa del D.D.F. Fué sustituida la lista de todas las dependencias por -- aquellas de más alto nivel.</p> <p>En tal virtud, su estructura se convirtió en 13 <u>Unida</u>des Administrativas Centra-</p>	<p>Como consecuencia de las -- modificaciones de la Administración Pública Federal en su estructura organizacional, el D.D.F., adecuó su estructura conforme a -- las necesidades vigentes; aparece el Reglamento <u>Inte</u>rior del .D.D.F., en el -- cual se especifica el <u>ámbi</u>to de competencia y de organización del mismo.</p> <p>Además de que incluyen --</p>

29 DICIEMBRE 1978

16 DICIEMBRE 1983

26 AGOSTO 1985

en el Jefe del D.D.F., al que corresponde la representación legal de la institución mediante el ejercicio de las facultades que le confieren las disposiciones jurídicas para su ejercicio directo, denominándoles atribuciones no delegables, y otras delegaciones que puede conferir a sus funcionarios subalternos, sin perder por ello la facultad para su ejercicio directo.

les que dependían del Jefe del Departamento y 80 dependencias que lo auxilian.

atribuciones a los órganos de colaboración vecinal y ciudadanía, así como las de la suplencia de funcionarios del D.D.F.

29 DICIEMBRE 1978

16 DICIEMBRE 1983

26 AGOSTO 1985

Reforma Administrativa :

- Agrupación de las entidades de la Administración Pública Paraestatal, bajo la coordinación de un Srío. de Estado o Jefe del Depto. Admón., con el propósito de conducir y armonizar los objetivos del gobierno federal bajo una misma línea de acción.

Se abren capítulos especiales para la suplencia

29 DICIEMBRE 1978

16 DICIEMBRE 1983

26 AGOSTO 1985

de los funcionarios del -
Depto. y de sus órganos -
desconcentrados, las Dele
gaciones, las Comisiones
de Desarrollo Urbano del
D.F., de Vialidad y Trans
porte Urbano; la coordina
dora para el Desarrollo -
Agropecuario del D.F., y
la Interna de Administra
ción, y Programación, así
como de los Almacenes de
los Trabajadores del --
D.D.F.

Dentro del esquema de --
coordinación, la administr

29 DICIEMBRE 1978

16 DICIEMBRE 1983

26 AGOSTO 1985

tración paraestatal del Sector D.D.F., está conformada por organismos descentralizados, empresas de participación mayoritaria y fideicomiso que significa una opción gubernativa.

No figura como sector, estos organismos, ni la Ley Orgánica, ni en el Reglamento Interno.

Sin embargo de acuerdo con la Ley Orgánica de 1978, el Jefe del Departamento se encuentra facultado para planear, coordinar y evaluar la

29 DICIEMBRE 1978

16 DICIEMBRE 1983

26 AGOSTO 1985

política administrativa de su sector, así como la operación de las entidades jurídico-administrativas que le describen por acuerdo - del Ejecutivo.

Dichas entidades son :

- Caja de Previsión de la Policía del D.F.
 - Servicio de Transportes Eléctricos.
 - Caja de Previsión de -- Trabajadores a Lista de Raya.
 - Industrial de Abastos.
-

29 DICIEMBRE 1978

16 DICIEMBRE 1983

26 AGOSTO 1985

- Sistema de Transporte Colectivo.
 - Servicios Metropolitanos, S.A., de C.V.
 - DUVAMEX, S.A. de C.V.
 - Autotransporte Urbano de Pasajeros, Ruta-100
 - Corporación Mexicana de Impresión, S.A. de C.V.
-

MODIFICACIONES AL REGLAMENTO INTERIOR DEL D.D.F.

7 FEBRERO 1979	17 ENERO 1984	26 AGOSTO 1985
Jefatura del Departamento	Jefatura del Departamento	Jefatura del Departamento
Consejo Consultivo	Consejo Consultivo	- Dir. Gral. de Difusión y Relaciones Públicas.
Comisión Interna de Admón. y Propaganda.	Secretaría General de Gobierno.	- Consejo Consultivo
Secretaría General "A"	- Dir. Gral. de Regularización Territorial.	Secretaría General de Gobierno.
Secretaría General "B"	- Dir. Gral. de Trabajo y Previsión Social	- Srfa. Gral. de Regularización Territorial.
Srfa. General de Obras y Serv.	- Dir. Gral. de Apoyo al Desarrollo Delegacional.	- Dir. Gral. de Trabajo y Previsión Social.
Oficialía Mayor	- Dir. Gral. de Política Delegacional.	- Dir. Gral. de Gobierno.
Contraloría General.	Secretaría General de Planeación y Evaluación.	Srfa. General de Desarrollo Social.
Tesorería	Dir. Gral. de Planeación del Desarrollo.	- Dir. Gral. de Acción Social, Cívica, Turística y Cultural.
17 Direcciones Generales.		

7 FEBRERO 1979

17 ENERO 1984

26 AGOSTO 1985

- Construcción y Operación Hidráulica	-Dir. Gral. de Programación y Presupuesto	-Dir. Gral. de Promoción Deportiva
- Información, Análisis, - Est. Programación y Est. Prog.	-Dir. Gral. de Política Financiera	-Dir. Gral. de Reclusorios.
- Jurídica y de Gobierno	-Dir. Gral. de Evaluación e Informática	Secretaría General de -- Obras.
- Obras Públicas.	Secretaría General de -- Obras	-Dir. Gral. de Const. y Operación Hidráulica.
- Policía y Tránsito	-Dir. Gral. de Construcción y Operación Hidráulica	-Dir. Gral. de Obras Públicas
- Promoción Deportiva	-Dir. Gral. de Programación y Supervisión de - Obras.	-Dir. Gral. de Reordenación Urb. y Ecológica.
- Promoción Económica	Secretaría General de Desarrollo Social	-Dir. Gral. de Serv. Urbanos
- Protección Social y Servicio Voluntario	- Dir. Gral. de Acción Cívica, Cultural y Jurídica.	Secretaría General de -- Protección y Vialidad.
- Reclusorios y Centros de Rehabilitación Social	-Dir. Gral. de Promoción Deportiva	- Dir. Gral. de Operaciones
- Registro Público de la Propiedad y del Comercio		-Dir. Gral. de Serv. de Apoyo
- Relaciones Públicas		

7 FEBRERO 1979

17 ENERO 1984

26 AGOSTO 1985

- Servicios Administrativos
- Servicios Médicos
- Trabajo y Previsión Social
- Turismo

16 Delegaciones Políticas

Almacenes para los Trabajadores del D.D.F.

Comisión de Vialidad y Transp.

Servicio Público de Boletaje Electrónico

Comisión Coordinadora para el Desarrollo Agropecuario del D.F.

- Dir. Gral. de Protección Social
- Dir. Gral. de Reclusorios y Centros de Readaptación Social
- Dir. Gral. de Servicios Médicos

Secretaría General de Protección y Vialidad

-Dir. Gral. de Desarrollo Institucional.

-Dir. Gral. de Operación

-Dir. Gral. de Autotransportes Públicos

-Dir. Gral. de Servicios de Apoyo

-Dir. Gral. Academia de Policía

Oficialía Mayor

-Dir. Gral. de Admón. y Desarrollo de Personal.

Secretarías Generales - Adjuntas

Oficialía Mayor

-Dir. Gral. de Prog. y Ppto.

-Dir. Gral. de Admón. y Desarrollo de Personal

-Dir. Gral. de Recursos Materiales y Desarrollo de Pers.

Tesorería del D.F.

-Administración Tributaria

-Subtesorería de Catastro y Padrón Territorial

-Subtesorería de Admón. Financ.

-Subtesorería de Fiscalización.

Procuraduría Fiscal del D.F.

7 FEBRERO 1979

17 ENERO 1984

26 AGOSTO 1985

-Dir. Gral. de Rec. Materiales y Serv. Grales.	Contraloría General
-Dir. Gral. de Investigación y Desarrollo Administrativo	Coordinación Gral. Jurídica
Tesorería del D.F.	-Dir. Gral. Jurídica y de Est. Legislativos
-Subtesorería de Ingresos Locales	-Dir. Gral. del Registro Público de la Propiedad y del Comercio
-Subtesorería de Ingresos Coordinados	-Dir. Gral. de Servicios Legales
-Subtesorería de Modernización Fiscal y Política Tributaria	Coordinación General de Transporte
-Subtesorería de Fiscalización.	-Dir. Gral. de Auto-transporte Urbano
-Contraloría Interna	Coordinación General de Abasto y Distribución.
-Procuraduría Fiscal del D.F. (Sujeta al Jefe del D.D.F.)	-Subcoordinación de Integración Comercial y Social
Contraloría General	-Subcoordinación de Planeación y Administración
-Subcontraloría de Auditoría	
-Subcontraloría de Normas y Obras	
-Subcontraloría de Bienes y -	

7 FEBRERO 1979

17 ENERO 1984

26 AGOSTO 1985

Servicios	16 Delegaciones Polfticas
-Dirección de Responsabi- lidades Sanciones.	Almacenes para los Traba-- jadores del D.D.F.
Coordinación General Jurf dica	Servicio Público de Locali zación Telefónica
-Dir. Gral. Jurfdica y de Estudios Legislativos	Comisión de Vialidad y --- Transporte Urbano
-Dir. Gral. del Registro Público de la Propiedad y del Comercio	Comisión Coordinadora para el Desarrollo Rural.
-Dir. Gral. de Servicios Legales	
Coordinación General de - Abasto y Distribución	
-Subcoordinación de Apoyo a la Comercialización -- Agropecuaria y Pesquera	
-Subcoordinación de Comer cialización al Menudeo	
-Subcoordinación de Pla-- neación del Abasto.	

7 FEBRERO 1979

17 ENERO 1984

26 AGOSTO 1985

Comisión de Ecología

Planta de Asfalto

Se dan atribuciones a los
órganos de colaboración -
vecinal y ciudadana.

Almacenes para los Trabajadores
del D.D.F.

Coordinación General del Transporte

-Comisión de Vialidad y Transporte Urbano

-Sistema de Transporte Colectivo.

-Servicio de Transportes Eléctricos

-Servicio de Autotransportes Urbanos de Pasajeros R-100

16 Delegaciones Políticas

Comisión de Vialidad y Transporte Urbano

Servicio Público de Boletaje --
Electrónico

Comisión Coordinadora para el -
Desarrollo Agropecuario del D.F.

Servicio Público de Localización
Telefónica.

3. ORGANOS DE CONSULTA POPULAR Y PARTICIPACION POLITICA
EN EL DISTRITO FEDERAL.

3.1 Las Formas de Participación Ciudadana.

En el presente capítulo se pretende demostrar en una manera amplia cuál es la forma de organización que adquieren los habitantes de un país para organizarse y participar políticamente para ejercer su derecho de escoger el sistema político y a sus gobernantes concientes de que sólo con su participación activa se -- puede legitimar el poder político.

En esta clasificación, propuesta por el C.P. Sergio Contreras - Cruz (57), se pretende hacer una relación enunciativa de las diversas formas que aparecen en el sistema político mexicano.

Las modalidades de participación política del ciudadano pueden clasificarse en 5 grandes clases: Cívicas; de servicio; de partido; administrativa y electoral.

En virtud de que cada uno de estos aspectos se subdivide a su vez, haremos un análisis específico de cada una de ellas :

La participación cívica puede ser sufragista o de opinión. La primera es la participación que tiene el ciudadano al emitir - su voto en favor de cierto programa o sólo por simpatía. La -

(57) Contreras Cruz, Sergio. "De las Formas de Participación Política Ciudadana" copia impresa de la conferencia sustentada por el autor.

participación de opinión corresponde al derecho que se ejerce al comentar cualquier acción realizada por el Estado o por todo aquello que a cualquier acción realizada por el Estado o - por todo aquello que a cualquier nivel se desprende de la función pública; aprobar o rechazar esta acción que se ha ejercido en forma razonada, es de un alto valor social y muy significativa dentro de la actividad política.

La forma de participación de servicio, se subdivide a su vez en :

- a) Participación verbal.- Corresponde a la que ejercen las - Juntas de Vecinos, Asociaciones de Residente y órganos de gestoría a nivel manzana. De esta participación habremos de ocuparnos con mayor profundidad en los siguientes apartados.
- b) Sociales.- Aquí intervienen los consejos de colaboración ciudadana, las Juntas de Mejoramiento Social, Cívico y Material, la Cruz Roja, etc. Estas organizaciones representan diversas modalidades del quehacer político, ya que su función es coordinar esfuerzos, realizar obras por cooperación, emprender acciones preventivas de seguridad pública, social y asistencial, y representar a los sectores de los que se originan cuando estos lo requieran.

- c) Participación de Sector.- La clasificación considera que esta participación deberá de incluirse dentro de las de -servicio, aunque nosotros opinamos que más que este deberfa contemplarse en las clasificadas como "de partido" ya que muchas de las organizaciones que se mencionan son formaciones integrales de una estructura partidista. Haciendo esta salvedad enunciaremos la opinión del autor al respecto.

Se considera que este rubro se encuentra integrado por varias confederaciones, federaciones, agrupaciones y asociaciones, por ejemplo la CNOP, la CTM, la CROC, la COCEM, -Asociaciones de Locatarios, Frente de Inquilinos de Habitación Popular, Voceadores de México, A.C. INCOPSE, Plataforma de Profesionales Mexicanos, Federación de Profesionales Mexicanos, Federación de Cañeros, etc.

Estas agrupaciones son organismos de continua acción política, por su opinión o por su acción y su función es de -gestoría, de auxilio o de coordinación en la mayoría de -los casos y sirven a causas de conglomerados sociales en general.

- d) Patronales.- Compuesta por Confederaciones y Cámaras : Concamin, Canaco, Concanaco, Canacinttra, etc. Estas entidades representan el interés del grupo, aún cuando también

son considerados organismos de presión. Tienen asimismo una representación para la gestoría en la tramitación general de sus negocios.

PARTICIPACION DE PARTIDO.

Esta puede ser de simpatía, membresía o de militancia.

En el caso de simpatía, se convierte en la acción de aquellos ciudadanos que apoyan, con conocimiento de la plataforma ideológica, a los candidatos que postula una entidad política que además asisten a sus concentraciones públicas aún sin pertenecer al partido.

Cuando se trata de una participación de membresía corresponde a quienes se adhieren a su partido, pagar sus cuotas de inscripción y cumplir con las obligaciones que les imponen los reglamentos y las disposiciones del propio partido.

Finalmente la participación de militancia se refiere a aquellos ciudadanos que como miembros de un partido cumplen con las funciones que le son encomendadas; está inmersos en todo lo relacionado con el partido en cuestión, se identifican con sus principios, prestan voluntariamente tareas especiales y aportan su esfuerzo y dedicación para que su participación genera una mayor proyección del partido y de su persona.

PARTICIPACION ADMINISTRATIVA.

A este respecto intervienen como parte medular, el sector burocrático del gobierno, es decir el empleado que subsiste a los cambios de administración que se encuentra en la categoría denominada "de base". Esta participación se da en cuanto las agrupaciones por ellos formadas representan los intereses de sus afiliados.

PARTICIPACION ELECTORAL

En esta clasificación se encuadran los ciudadanos a los que su partido los postula candidatos para algún puesto de elección popular a cualquier nivel municipal, estatal o federal. La función del candidato termina al ser electo, iniciándose una nueva acción de función político-administrativa. Aparte de estas divisiones, se encuentran otras más genéricas que pueden abarcar a las anteriores, como pueden ser las individuales, colectivas, honoríficas, profesionales, etc. (58)

3.2 Organismos de Colaboración y Participación Ciudadana y Vecinal.

3.2.1 Marco Jurídico.

Los órganos de colaboración ciudadana y vecinal se encuentran regulados por la Ley Orgánica del Departamento

(58) Cfr. Marfa de Lourdes García Rufz. Op. Cit. pp. 19-22

del Distrito Federal, por el Reglamento Interno del Departamento del Distrito Federal, por el Reglamento de Integración de las Juntas de Vecinos del Distrito Federal (D.O. 12 de -- septiembre de 1972), y por el Reglamento Interno de las Juntas de Vecinos del Distrito Federal (D.O. 4 de julio de -- 1974).

Existen cuatro órganos de colaboración ciudadana y cada uno responde a una instancia diferente de participación. En ca da una de las Delegaciones del Departamento del Distrito Fe deral se integran los Comités de Manzana, las Asociaciones de Residentes y una Junta de Vecinos; para el Distrito Fede ral hay un Consejo Consultivo .

3.2.2 Los Comités de Manzana

En cada una de las manzanas del Distrito Federal se constituye un Comité de Manzana por elección popular mediante con vocatoria de las autoridades delegacionales. Entre el Comi té se designa en forma directa al Jefe de Manzana, a un Se cretario y a tres Vocales como mínimo. Los cargos son hono rarios.

3.2.2 Las Asociaciones de Residentes.

Las Asociaciones de Residentes se constituyen con los Jefes

de Manzana de cada colonia, pueblo, barrio o unidad habitacional que exista en la Delegación. Este órgano elige a su directiva que está formada por un Presidente, un Secretario y tres Vocales como mínimo. El cargo de los miembros de estas Asociaciones es honorario.

3.2.4 Las Juntas de Vecinos.

Las Juntas de Vecinos están integradas por (todos) los Presidentes de las Asociaciones de Residentes. La Junta deberá constituirse con no menos de 20 miembros, dentro de los cuales deberán haber cuando menos cuatro mujeres y dos jóvenes menores de 25 años.

Los requisitos para ser miembro de la Junta de Vecinos son :

- 1° Ser ciudadano mexicano.
- 2° Tener dieciocho años cumplidos.
- 3° Estar en pleno goce de sus derechos.
- 4° Residir en la Delegación correspondiente con arraigo.
- 5° No ser funcionario público, miembro activo de cuerpos oficiales, o jefe de las fuerzas armadas, o de la judicatura, miembro directivo de un partido político, ni ocupar un puesto de elección popular.

Cada delegado selecciona a quienes podrán integrar la Junta de

Vecinos y presenta al Regento los nombres de los que consideró aptos junto con sus observaciones; el Regente a su vez los considera, y si le parecen adecuados firma sus designaciones.

La duración del cargo de los miembros de la Junta de Vecinos - es de 3 años, y no podrán ser designados para el período inmediato siguiente. El cargo es honorífico, por lo tanto no remunerado.

Son causas de separación :

- 1° Haber perdido la ciudadanía mexicana.
- 2° Dejar de ser vecino de la delegación.
- 3° Resultar electo en un cargo de elección popular.
- 4° Ser designado oficial de las fuerzas armadas.
- 5° Haber sido designado funcionario público, miembro de la judicatura o miembro directivo de algún partido.
- 6° Haberse dictado en su contra auto de formal prisión por un delito internacional mientras dure el proceso.

Son causas de sustitución :

1. Dejar de asistir sin causa justificada durante más de seis ocasiones a las sesiones que hubiera convocado la junta.
2. No cumplir sin causa justificada las comisiones que le - encomienda la junta.

3. Recabar fondos o solicitar cooperaciones haciendo valer su carácter de miembro de la junta.
4. Hacer gestiones ante las dependencias del Departamento del Distrito Federal relacionadas con asuntos ajenos a las Juntas o al Consejo Consultivo excepto las referentes a sus - intereses familiares, personales o profesionales.
5. Ser condenado por sentencia firme por la comisión de algún delito.

Integración de la directiva de la Junta de Vecinos.

La directiva de la Junta de Vecinos está integrada por un Presidente, un Suplente, un Secretario de Actas y tres Vocales, la - elección se lleva a cabo con un quórum de las dos terceras partes de los miembros designados, como mínimo, quienes eligen a - la directiva por mayoría de votos en una asamblea. El delegado o un representante asisten a la elección.

Facultades y Obligaciones del Presidente de la Junta de Vecinos.

Son facultades y obligaciones del Presidente de la Junta :

1. Presidir las sesiones ordinarias y extraordinarias.
2. En su carácter de miembro del consejo consultivo asistir a las sesiones ordinarias y extraordinarias.

3. Vigilar que el funcionamiento de la junta se ajuste a la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal y al reglamento de integración de la junta.
4. Proponer a la junta la integración de las comisiones que estudien los diferentes problemas de la delegación.
5. Someter a la junta los estudios, proposiciones y opiniones que emitan las comisiones a que se refiere la fracción anterior.
6. Formular y enviar dentro de los primeros quince días del mes el informe que las juntas deben rendir al Consejo -- Consultivo.
7. Representar a la junta.

Facultades y Obligaciones del Secretario.

El Secretario de la Junta tiene funciones operativas como llevar al corriente el libro de actas, dar trámite a la correspondencia, vigilar el cumplimiento de los acuerdos de la junta, formular la orden del día, pasar lista, etc.

Funcionamiento Interno de la Junta de Vecinos.

Las Sesiones.

La Junta de Vecinos lleva a cabo dos tipos de sesiones : ordinarias y extraordinarias. Las ordinarias se llevan a cabo --- cuando menos una vez al mes; y las extraordinarias cada vez -- que lo solicite el delegado, el presidente del consejo consultivo o la mayoría de los miembros.

Para la celebración de la sesión se requiere la asistencia de cuando menos la mitad más uno de sus miembros (el presidente tiene voto de calidad cuando hay empate).

Las Comisiones.

Para desarrollar sus atribuciones la junta designa comisiones que estudian los diferentes problemas de la delegación. El -- presidente propone a quienes creen convenientes para desempe-- ñar el cargo. Los estudios que se realizan se someten por el presidente de la junta para su aprobación y posteriormente se envían al delegado para que decida su conveniencia.

Atribuciones y Obligaciones de la Junta de Vecinos.

La Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal concede a las Juntas de Vecinos las siguientes obligaciones :

- I. Recibir información mensual sobre la prestación de servicios públicos de la autoridad correspondiente.

- II. Proponer al Delegado las medidas que estimen convenientes para mejorar la prestación de servicios y sugerir nuevos.
- III. Informar al Consejo Consultivo y al Delegado sobre el estado de monumentos, sitios históricos, etc.
- IV. Opinar y proponer soluciones sobre servicios educativos, públicos o privados que se presten en la delegación.
- V. Opinar al Delegado sobre las medidas administrativas de las delegaciones, conocer los problemas que afectan a sus representados y proponer soluciones.
- VI. Informar al Consejo Consultivo del Distrito Federal los problemas administrativos y de servicios públicos que no se hayan podido resolver y rendirle informe.
- 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, proponer modificaciones y adiciones a los mismos.
- X. Recibir contestación y explicación suficiente sobre sus opiniones y proposiciones de la autoridad competente.
- XI. Las demás que señalen las leyes y reglamentos.

El reglamento interno de las juntas de vecinos establece casi las mismas obligaciones y facultades que la Ley Orgánica, adicionando algunas como la de proponer al cuerpo consultivo la expedición, reforma o derogación de reglamentos gubernativos y de policía. Aunque por lo general las facultades que se -- les conceden son las de opinar, sugerir, cooperar, informar, proponer, es decir, que estas juntas no tienen a su cargo niguna decisión, resolución, sólo son órganos de colaboración - que no tienen verdaderamente una participación directa.

3.2.5 El Consejo Consultivo del Distrito Federal.

El Consejo Consultivo del Distrito Federal es un órgano de colaboración ciudadana, que está integrado por 16 miembros, cada uno de ellos es Presidente de la Junta de Vecinos.

Por cada miembro propietario del Consejo Consultivo habfa un suplente, que será el sustituto del Presidente de la Junta de Vecinos, y actuará solo en el caso de ausencia temporal o definitiva del propietario.

El encargo de los miembros dura 3 años máximo, y los propietarios no pueden ser electos al período inmediato siguiente. Los suplentes que no hayan tenido que desempeñar funciones de propietario, si podrán ser electos con tal carácter para el - período inmediato siguiente.

El cargo de los miembros es honorífico, por lo tanto no remunerado y sólo es renunciable por causas graves.

Los miembros no podrán recabar fondos o solicitar cooperación económica, ni hacer gestiones ante el Departamento del Distrito Federal, fuera del cumplimiento de sus funciones o por causas personales.

El Consejo Consultivo tiene un Presidente que es el Jefe del Departamento del Distrito Federal, un Secretario y un Suplente -- electos, con un mínimo de la mitad más uno de los votos.

Las Sesiones del Consejo Consultivo.

Las sesiones del Consejo son públicas y las preside el Jefe del Departamento del Distrito Federal o la persona que él designe en su representación. El Presidente tiene derecho a voz pero no a voto.

El Consejo lleva a cabo tres tipos de sesiones; ordinarias, extraordinarias y solemnes.

Las ordinarias se llevan a cabo una vez al mes y se cita a los consejeros por escrito.

Las extraordinarias se llevan a cabo cuando las convoca el Presidente o el Secretario. En la convocatoria debe expresarse el asunto a tratar.

En las sesiones ordinarias y extraordinarias el quórum es de nueve consejeros.

Las sesiones solemnes se llevan a cabo con objeto de conmemorar acontecimientos históricos de especial relevancia o para recibir a visitantes extraordinarios, etc. Su celebración se realiza a petición del Jefe del Departamento del Distrito Federal.

Las Comisiones de Trabajo.

Existen cuatro Comisiones formadas por tres miembros que son las siguientes :

- De legislación y reglamentos.
- De administración y servicios públicos.
- De justicia y prácticas fiscales.

El Consejo podrá designar por mayoría de votos las comisiones especiales que se integrarán con el número de votos que se estime, estas comisiones tendrán las funciones y la duración que se señale.

Hay Comisiones Especiales de :

- Coordinación con las Juntas de Vecinos.
- De ceremonial.
- De información y quejas.

La Comisión de coordinación con las Juntas de Vecinos se encarga de armonizar las funciones del Consejo con la junta correspondiente.

La Comisión de ceremonial tiene a su cargo la organización y desarrollo de las sesiones solemnes que lleva a cabo el Consejo, la atención de los invitados de honor y los visitantes distinguidos.

La Comisión de Información y Quejas es un mediador que concilia los conflictos entre el Delegado y las Juntas de Vecinos.

Las Comisiones se renuevan cada año y el Consejo puede ratificarlas o revocar a un miembro y sustituirlo por otro.

El Consejo Consultivo puede asesorarse de un cuerpo técnico con funciones transitorias previo acuerdo del Jefe del Departamento del Distrito Federal. El Consejo propone a las personas que por su profesión y oficio reúnan las aptitudes necesarias para desarrollar trabajos de asesoría.

El Jefe del Departamento del Distrito Federal autorizará los honorarios que deban cubrirse al cuerpo técnico.

Atribuciones del Consejo Consultivo

La Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal en el --

capítulo relativo a los órganos de colaboración vecinal y ciudadana, le confiere al Consejo Consultivo las siguientes atribuciones :

- I. Colaborar con el Jefe del Departamento del Distrito Federal para la debida administración pública y la eficaz -- prestación de servicios generales en la forma que fijan las leyes.
- II. Proponer a consideración del Jefe del Departamento del Distrito Federal proyectos, reformas o derogaciones de leyes o reglamentos vigentes en el Distrito Federal, opinar sobre los nuevos proyectos o sobre reformas y abrogaciones existentes que procedan de las autoridades del -- Distrito Federal. Asimismo proponer al Jefe del Departamento del Distrito Federal la instauración del referéndum y apoyar o no la substanciación de la iniciativa popular.
- III. Informar al Jefe del Departamento del Distrito Federal -- las deficiencias que surjan en la administración pública y especialmente en la prestación de servicios generales.
- IV. Proponer que determinada función o actividad que se realice regular o continuamente se declare servicio público cuando se estime sea de interés público y utilidad general, proponer que algún servicio prestado por los parti-

culares, por una empresa de participación estatal o por un organismo descentralizado, pase a serlo por el Departamento del Distrito Federal o viceversa y proponer la creación y declaración 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 Departamento.
- VII. Coordinar los trabajos de la Juntas de Vecinos.
- VIII. Conocer oportunamente en su integridad de los planes y programas de obras y servicios del Distrito Federal y proponer adecuaciones y modificaciones.
- IX. Recibir contestación escrita y explicación suficiente sobre las reducciones de la autoridad competente en relación con sus opiniones.
- X. Las demás que fije la ley.

Estas atribuciones se amplían por las que el Reglamento Interno del Consejo Consultivo le confiere, pero en esencia son las mismas.

3.3 Mecanismos Institucionales de Consulta Popular.

La sociedad organizada cuenta con los instrumentos que el Estado le ha otorgado para hacer más patente la participación democrática de los grupos sociales en las tomas de decisión del gobierno constituido.

Independientemente de que el presente régimen ha creado como -- uno de los sostenes principales de la tarea de gobierno a la de mocracia participativa y planeación democrática, en donde se -- destaca por su importancia la Consulta Popular, debemos de aten der en este capítulo dos figuras importantísimas que consagra - la Constitución General y que sirven de base para la participa - ción política de los ciudadanos en la actividad gubernamental. Nos referimos desde luego a la base 2a. de la fracción VI del - artículo 73 del ordenamiento en cuestión y que a la letra dice:

Artículo 73.- El Congreso tiene facultad :
VI.- Para legislar en todo lo relativo al Distrito Federal, sometiéndose a las bases siguientes :

2a.- Los ordenamientos legales y los reglamentos que en la Ley de la materia se de-- terminen, serán sometidos al referéndum y podrán ser objeto que la misma señale.

Es importante incursionar en el significado y alcance de estas dos figuras con el objeto de poder aplicar a nuestro estudio - el punto de vista y la orientación correcta para llegar a conclusiones sólidas y en lo posible veraces.

Este tipo de participación se encuentra contemplada tanto en la Constitución como en la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal, y se refiere a dos figuras que son el referéndum y la iniciativa popular, que trataremos de aclarar a continuación :

Dentro de la Constitución, el artículo 73 establece las facultades del Congreso de la Unión, entre las cuales se encuentra la de legislar en todo lo relativo al Distrito Federal (fracción VI). Esta facultad se encuentra sometida a las siguientes bases : 1a. El Gobierno del Distrito Federal estará a cargo del Presidente de la República, quien lo ejecutará por conducto del órgano y órganos que determine la Ley respectiva y 2a. Los ordenamientos legales y los reglamentos que en la ley de la materia se determinen, serán sometidos al referéndum y podrán ser objeto de la iniciativa popular conforme al procedimiento que la misma señale.

Por lo tanto el fundamento constitucional del referéndum y la iniciativa popular se encuentra en la segunda base de la fracción VI del artículo 73 constitucional.

La Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal, dedica un capítulo a la participación política de los ciudadanos estableciendo en el mismo derecho que tienen los ciudadanos a hacer uso de la iniciativa popular y del referéndum, y definiendo el contenido y el procedimiento de dichas figuras jurídicas.

3.3.1 El Referéndum.

Tradicionalmente se ha entendido como referéndum un método de integración directa de la voluntad de los ciudadanos en la formación, modificación, derogación o abrogación de ordenamientos legales y reglamentos.

Este concepto está referido en los artículos 53 y 57 de la ley Orgánica del Departamento del D.F. :

"Art. 53.- El referéndum es un método de integración directa de la voluntad de los ciudadanos del Distrito Federal en la formación, modificación, derogación o abrogación de ordenamientos legales y reglamentos relativos al Distrito Federal..."(59)

"Art. 57.- El referéndum tiene como objeto aprobar o desechar la creación, modificación o derogación de ordenamientos legales y reglamentos..." (60)

En tal virtud, los ciudadanos residentes en el Distrito Federal tienen derecho a emitir su voto sobre los ordenamientos legales y reglamentos sujetos a referéndum en los términos de la Ley -- arriba señalada.

Se entiende al referéndum como un método de integración directa de la voluntad de los ciudadanos del Distrito Federal en la formación, modificación, derogación o abrogación de ordenamientos

(59) Ley Orgánica del Depto. del D.F. México. Edit. Porrúa, S.A. 1982. p. 61

(60) Idem, pag.

legales y reglamentos relativos al Distrito Federal.

El objeto del referéndum es aprobar o desechar la creación, modificación, o derogación de ordenamientos legales o reglamentos.

El referéndum de ordenamientos legales le corresponde iniciarlo exclusivamente al Presidente de la República y a los miembros del Congreso de la Unión; en este segundo caso, cuando la Cámara que inicia el procedimiento es la de Diputados, necesitará el pedido de una tercera parte de sus miembros, y de la mitad si se trata de la Cámara de Senadores (61) .

En caso de reglamentos, la facultad de iniciar el procedimiento de Referéndum es exclusiva del Presidente de la República.

Cuando se aprueba una Ley por el Congreso de la Unión, el referéndum tiene para el Poder Ejecutivo efectos vinculatorios. Lo mismo sucede con los reglamentos.

El referéndum puede ser obligatorio o facultativo para el Poder Ejecutivo y para el Congreso de acuerdo al artículo 58 de la LODOF :

..."Es obligatorio cuando los ordenamientos legales o los reglamentos en procesos de --

(61) Artículo 54 de la LODOF.

creación, modificación o derogación, puedan tener efectos sobre la totalidad de los habitantes del Distrito Federal y correspondan a la satisfacción de necesidades sociales de carácter general"... (62)

..."El referéndum es facultativo para el Poder Ejecutivo y para las Cámaras del Congreso de la Unión cuando los ordenamientos legales y los reglamentos en proceso no correspondan, en términos generales, a las características señaladas en el párrafo anterior. Queda a juicio de las autoridades señaladas, ordenar o no la práctica del referéndum en estos casos"... (63)

Los ordenamientos legales y reglamentos que se refieran a la hacienda pública y en materia fiscal del D.F., no son objeto de referéndum. El párrafo tercero de este mismo artículo, establece una limitación a este mecanismo de participación al señalar lo siguiente :

..."No son objeto de referéndum obligatorio, los ordenamientos legales y los reglamentos correspondientes a la Hacienda Pública y a la materia fiscal del Departamento del Distrito Federal".... (64)

En todos los casos, deberán ser ampliamente difundidos con tres meses de anticipación cuando menos, los contenidos y

(62) Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal. op. Cit. pags.

(63) Ibid.

(64) Ibid.

características fundamentales de las normas de los ordenamientos legales o reglamentos objeto del referéndum.

Vamos a explicar de manera más amplia estos dos conceptos :

A) Referéndum Obligatorio.

Cuando los ordenamientos legales o los reglamentos en procesos de creación, modificación o derogación, puedan tener efectos - sobre la totalidad de los habitantes del Distrito Federal y correspondan a la satisfacción de necesidades sociales de carácter general, el referéndum será obligatorio para el Poder Ejecutivo y las Cámaras del Congreso de la Unión.

Los ordenamientos legales y los reglamentos correspondientes a la Hacienda Pública y a la materia fiscal del Departamento del Distrito Federal no son objeto de referéndum obligatorio.

En la Ley se prevé la existencia de casos concretos en los -- cuales el referéndum obligatorio no se llevará a cabo por notoria inconveniencia, los cuales determinarán los Poderes Ejecutivo y Legislativo tomando en cuenta para fundar su juicio razones de tipo jurídico, económico y social en las cuales basarán su negativa. Si el referéndum es denegado por alguno de - los Poderes, en el caso de los ordenamientos legales, no podrá ser planteado dicho caso ante el otro Poder, en el término de un año de la fecha de la negativa.

B) Referéndum Facultativo.

El Referéndum será facultativo para las Cámaras y para el Poder Ejecutivo, cuando los ordenamientos y los reglamentos no tengan las características exigidas para el obligatorio. En estos casos, las autoridades señaladas podrán ordenar o no la práctica del referéndum discrecionalmente.

Iniciativa del Referéndum sobre Ordenamientos Legales.

El Presidente de la República, las Cámaras de Diputados y de Senadores del Congreso de la Unión son los únicos órganos facultados para iniciar el referéndum sobre ordenamientos legales, si se trata de la Cámara de Diputados, la iniciativa sólo se llevará a cabo si lo solicita la tercera parte de sus miembros; en cuanto a la Cámara de Senadores se requerirá la mitad de los miembros.

Iniciativa de Referéndum sobre Reglamentos.

Esta facultad corresponde exclusivamente al Presidente de la República en los términos de la Ley.

Substanciación en el caso de los ordenamientos legales.

En este caso el referéndum se substanciará una vez aprobada la Ley, si ese es el caso, por el Congreso de la Unión, en forma

previa a su remisión al Poder Ejecutivo para los efectos de -
promulgación y publicación en los términos del artículo 72 de
la Constitución.

Substanciación en el caso de reglamentos.

En este caso se substanciará una vez formulado el proyecto co
rrespondiente y en forma previa a su expedición por el Poder
Ejecutivo en los términos del artículo 89 fracción I Constituti
cional (facultad reglamentaria del Presidente de la República).

Reglas de Procedimiento.

Los procedimientos del referéndum se deberán iniciar previa -
información y difusión, con un mínimo de dos meses anteriores
a la fecha de su instalación formal, resaltando el contenido
y las características fundamentales de los ordenamientos y re
glamentos objeto del referéndum.

En la entrega de formas de votación debe incluirse el texto -
completo del ordenamiento legal o del reglamento, sus modifi-
caciones o las razones de su derogación para que los votantes
tengan un mejor conocimiento y puedan formarse un juicio más
claro.

Si las autoridades así lo desean, pueden señalar por separado
en las cédulas de votación las cuestiones de mayor interés --

público, de un ordenamiento legal o reglamento, de manera que el rechazo de una cuestión no signifique el de todo el documento.

Los resultados del referéndum tienen efectos vinculatorios para el Poder Ejecutivo, tanto en el caso de los ordenamientos legales como el de los reglamentos.

3.3.2 La Iniciativa Popular.

Los ciudadanos del Distrito Federal tienen el derecho de otorgar su apoyo a las iniciativas populares sobre ordenamientos legales y reglamentos en los términos de la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal.

La iniciativa popular es un método de participación directa de los ciudadanos del Distrito Federal para proponer la formación, modificación, derogación, abrogación de ordenamientos legales y reglamentos relativos al Distrito Federal, su objeto es por lo tanto, proponer la creación, modificación, derogación de ordenamientos legales y reglamentos.

La iniciativa popular sobre ordenamientos legales y reglamentos corresponde a los ciudadanos del Distrito Federal. La iniciativa se tramitará por las autoridades competentes, pero debe comprobarse de manera fehaciente, que cuenta con el apoyo de un mínimo de cien mil ciudadanos, dentro de los cuales

deben quedar comprendidos cuando menos cinco mil ciudadanos, por cada una de las dieciseis delegaciones del D.F.

En el caso de los ordenamientos legales, la iniciativa popular se sustanciará conforme a lo que dispone el artículo 73 Constitucional; en caso de que la iniciativa popular verse sobre reglamentos, se sustanciará conforme a el artículo 89 fracción I preceptúa y de acuerdo con las reglas de procedimiento que señale la Ley.

En la entrega de las formas de votación, deberá incluirse el texto completo del ordenamiento legal o del reglamento, de sus modificaciones o razones de su derogación para el conocimiento y juicio de los votantes.

Para concluir, consideramos necesario comentar cuales son -- las diferencias esenciales entre la iniciativa popular y el referéndum. Las diferencias esenciales, se encuentran principalmente en su objeto y los órganos que los llevan a cabo.

La iniciativa popular la llevan a cabo los ciudadanos, el referéndum lo inician : el Presidente de la República, la Cámara de Senadores o de Diputados. En cuanto al objeto, el referéndum consiste en aprobar o desechar la creación, derogación o modificación de ordenamientos legales y reglamento, - mientras que el de la iniciativa popular es el de proponerlos.

De acuerdo a lo anterior, el referéndum es una figura que permite que el ciudadano apruebe o deseche instrumentos legales - ya elaborados y la iniciativa popular, otorga a los habitantes la facultad de proponer a las autoridades los cambios necesarios en los ordenamientos y reglamentos o la creación de nuevos. En el referéndum, el ciudadano interviene, en la iniciativa popular, participa.

La fracción VI del artículo 73 Constitucional, en su inciso 2º señala que :

"Los ordenamientos legales y los reglamentos que en la ley de la materia se determinen, - serán sometidos al referéndum y podrán ser - objeto de iniciativa popular, conforme al -- procedimiento que la misma señale". (65)

Se delega en una ley especial los procesos de referéndum e iniciativa popular, para que se señale la forma y sistemas para - verificar la existencia de los requisitos necesarios y el trámite de la iniciativa popular.

Esta ley aludida no ha sido expedida, por lo que dichos mecanismos sólo se concretan a lo que la Ley Orgánica dispone, ya que el reglamento interior nada señala al respecto.

La falta de reglamentación de estos mecanismos aunada a las facultades de la ley para dejar sin efecto aún el referéndum ---

(65) Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Art. 73, fcc. VI. Inciso 2º

obligatorio al determinar "los casos concretos de notoria inconveniencia del despacho de un Referéndum" (66), han hecho - que estos instrumentos de participación política se hallen in completos y con grandes obstáculos para tener una aplicación efectiva.

(66) Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal, op. Cit. P.64.

4. Políticas de Desarrollo Democrático Integral para los Ciudadanos del Distrito Federal.

La necesidad de modificar el sistema político y administrativo del Distrito Federal, ha sido un reclamo de los habitantes de esta entidad que se ha hecho cada vez más patente en la medida en que la centralización de las actividades económicas y la -- concentración de la población se torna más aguda.

El gobierno de la República ha intentado por diversos medios - hacer partícipes a los ciudadanos de la capital en las tomas - de decisiones que más les afectan, sin querer entrar en la --- aplicación institucional de los mecanismos que la ley contem- pla expresamente para este efecto. Esto ha tenido como conse- cuencia que el gobierno del Distrito Federal adopte políticas que han sido diseñadas para aplicarse en toda la República con el consecuente inconveniente de su generalidad y falta de pre- cisión para llevarse a cabo.

Sin embargo, existe una corriente tanto de los grupos de pre- sión como de los partidos políticos que se ha pronunciado por una democratización llevada más al fondo, inclusive aplicando el supuesto constitucional de crear el Estado del Valle de Mé xico.

4.1 Alternativas de Democratización y Participación Ciudadana en el D.F. Evaluación de los Mecanismos de Comunicación y Participación Ciudadana.

En este Capítulo se analizan las principales posturas que han adoptado los grupos mayoritarios de la sociedad. Estos planteamientos han variado en cuanto a su formulación y su instrumentación, por lo que sólo señalamos aquellos que por la trascendencia de sus argumentos o el grupo que los ha apoyado han merecido ser considerados como una opción de cambio en el actual gobierno y conducción política del Departamento del Distrito Federal.

Es así como analizamos el concepto de planeación como el marco de comportamiento y ambiente político en el que se deberán encuadrar las diversas alternativas que se mencionan al final de este apartado.

4.1.1 La Planeación Democrática: una opción para el cambio. La Planeación en el desarrollo de la Administración Pública. (1928-1982)

"La planeación para ser democrática, ha de derivarse de los propósitos políticos de la sociedad y ser el más poderoso medio de gobierno para resolver los desafíos que enfrenta la Nación. La planeación democrática es el instrumento para transformar la realidad social de manera ordenada y racional y para modificar la realidad de acuerdo con los valores del proyecto nacional y en respuesta a los retos de nuestro tiempo.

La planeación ha de ser vehículo para articular las demandas sociales mediante un sistema político que las reconozca, las capte, las regule y pueda responder con realismo y gran horizonte a las necesidades del pueblo. La planeación democrática

no es meramente una serie de procedimientos técnicos, sino que está íntimamente asociada a una idea y a una práctica políticas -- más amplias; al proceso mismo de transformación de la sociedad y a la armonización de los diversos intereses de la Nación". (67)

Independientemente de ser un postulado de campaña política, la Planeación Democrática representa para nuestro país una necesidad insoslayable, en la medida de que la improvisación ha dejado crueles secuelas en los intentos de lograr una verdadera -- justicia social.

No debe de comprenderse el término en el estricto sentido administrativo o económico, sino que aspira a recoger las inquietudes sociales a fin de plasmarlas en un programa de trabajo que repercuta positivamente en las grandes mayorías por eso se pretende que la Planeación Democrática sea,

"... un amplio caudal de comunicación, ejercicio de verdad, avenida amplia, sin obstáculos, para la democratización de la vida nacional...." (68)

Teniendo en cuenta que la Planeación ha sido un concepto que ha formado parte fundamental de la plataforma ideológica y electoral del régimen 1982-1988, consideramos importante hacer un --

(67) Palabras pronunciadas por el Licenciado Miguel de la Madrid H., el 26 de abril de 1982, en Valle de Bravo, Estado de México.

(68) Ezcurdia M. "M"MH. El Hombre; El Candidato, Sus Ideas". Pag. 104.

análisis muy superficial del desarrollo histórico que esta figura ha tenido.

Más que nada como política de controlar los poderes regionales que por una estricta necesidad administrativa, el gobierno de la post-revolución empezó a experimentar técnicas de planeación que aunque su función básica no consistía en un desarrollo socio-económico integral de la Nación comenzó a ser útil para ordenar el manejo de los recursos de la administración pública.

Así tenemos que de una necesidad política se derivaron una serie de intentos con la finalidad de coordinar la actividad administrativa. El primer intento de estudio de los asuntos económico-sociales de la Nación, al publicarse en 1928 la Ley del Consejo Económico Social. Apartir de la publicación de este ordenamiento, se hace necesario el conocimiento de los recursos naturales del país, por lo que el 12 de julio de 1930 se promulga la primera Ley sobre Planeación General de la República.

Significativos avances en esta materia constituye la campaña política del Presidente Lázaro Cárdenas, quien propone por primera vez, un plan sexenal para 1933-1940, en el que plantea resultados a mediano plazo. Durante su período se crea la Ley que establece el Consejo Nacional de Economía (1936), y se crea la Contaduría de la Federación en 1935, con la finalidad de ejercer un control del gasto público, principalmente.

Con estos antecedentes, para el período de Manuel Avila Camacho (1940-1946), se elabora el Segundo Plan Sexenal. Es en esta época, 1942, que se crea la Comisión Federal de Planificación Económica, que tenía como fin elaborar estudios que -- promovieran el desarrollo económico del país.

El 9 de julio de 1942 se crea la Comisión Federal de Planificación Económica que tenía como objetivo la aportación de los elementos para el estudio de un plan que permitiera el desarrollo de la economía nacional. Se acelera el estudio y realización de planes concretos y se instituyen los Consejos Mixtos de Economía Regional, los cuales se proponían mejorar las condiciones económicas y sociales de la vida rural e incrementar la producción agropecuaria y coordinar las acciones conjuntas de las Secretarías de Estado y de los gobiernos de las entidades federales.

En 1948 se crea la Comisión Nacional de Inversiones. Esta Comisión se reestructura durante 1953 y 1954, y elabora el Primer Programa Nacional de Inversiones, 1953-1958.

Al aparecer en 1958 la nueva Ley de Secretarías y Departamentos de Estado por la que se crea la Secretaría de la Presidencia, se institucionalizan las funciones de planeación, coordinación y vigilancia del gasto público y los programas de inversión.

Durante el año de 1962, se establece la Comisión Intersecretarial, que se encarga de la formulación de los Planes de Desarrollo Económico y Social y que elabora el Plan de Acción Inmediata, 1962-1964, cuyos objetivos principales eran racionalizar la formación de capital y mejorar la distribución del ingreso para aumentar el dinamismo del mercado interno.

Para el período 1966-1970, se promulga el Plan de Desarrollo Económico y Social, donde se establecen los lineamientos para la inversión pública y los estímulos al sector privado por medio de marcos indicativos.

En enero de 1975, se publica el Decreto por el que se crea la Comisión Nacional de Desarrollo Regional.

El 31 de diciembre de 1976, se publica la Ley de Presupuesto - de Contabilidad y Gasto Público, la cual atribuye a la Secretaría de Programación y Presupuesto las funciones de programación, presupuestación, control y evaluación del gasto público federal.

El 17 de abril de 1980, se publica en el Diario Oficial de la Federación, el Decreto por el que se aprueba el Plan Global de Desarrollo, 1980-1982.

Durante el presente régimen, el 29 de diciembre de 1982, se aprueba por el Congreso de la Unión, la Ley de Planeación, que

establece las normas y principios básicos conforme a los cuales se llevará a cabo la Planeación Nacional de Desarrollo y que tiene por objeto encauzar las actividades de la Administración Pública.

Amén de lo anterior, por decreto del 5 de enero de 1983, se reforman y adicionan los artículos 25, 26, 27 y 28 Constitucionales, para fortalecer un sistema nacional de desarrollo que regule y promueva la vida económica, social, política y cultural del país y que intervenga en ella a fin de asegurar el cumplimiento de los grandes propósitos nacionales, sin -- inhibir o sustituir las iniciativas individuales o comunitarias de la población. Es así como mediante el nuevo artículo 25 se fijan claramente los propósitos y la sujeción jurídica de los tres sectores, al principio de legalidad para sentar las bases en el proceso del desarrollo de la economía nacional y para la modernización de la legislación que regula la intervención del Estado en los procesos económicos. Mediante lo anterior, la rectoría del Estado fortalece sus instrumentos para llevar a cabo la planeación del desarrollo y se delimitan y protegen, dentro del sistema de economía mixta, las actividades de los sectores social y privado.

El nuevo artículo 26 establece con precisión las facultades -- del Estado para la planeación del desarrollo nacional, que estaban implícitas en la propia Constitución y establecidas en -- leyes secundarias.

Mediante la adición de las fracciones XIX y XX al artículo 27 se introduce el concepto de desarrollo rural integral así como los mecanismos para el logro de una impartición expedita de la justicia agraria y el fortalecimiento de la seguridad jurídica en el campo.

La reforma y adición al artículo 28 introduce el concepto de práctica monopólica para adecuar la regulación de la concentración y los nuevos fenómenos del oligopolio y para las consecuencias de la acción de las empresas en el bienestar de los ciudadanos y de los consumidores.

De acuerdo a lo anterior, estos mecanismos se pueden clasificar de la siguiente manera :

- a) Los que fueron creados a nivel nacional para cubrir la totalidad de los aspectos socio-económicos (Ley del Consejo Económico Nacional en 1928; Ley sobre Planeación General de la República de 1930; Comisión Federal de Planeación Económica de 1942 entre otras).
- b) Los que se crean para actuar a nivel nacional pero circunscritos a aspectos específicos. (Por ejemplo la Comisión Nacional de Colonización de 1947, el Consejo Nacional de Ganadería en 1966, la Comisión Nacional Coordinadora del Sector Agropecuario de 1975, etc.).
- c) Los que fueron creados para funcionar a nivel estatal --

para cubrir aspectos muy específicos (entre otros: las Juntas de Mejoras Materiales y Servicios Públicos, 1932; la Comisión Impulsora de la Industrialización en el Territorio Sur de Baja California de 1946; el Centro Coordinador Indigenista de la Región Tarahumara de 1952; los Comités Estatales de Fomento Ganadero; etc.) y finalmente ;

- d) Los que se crean para actuar a nivel local cubriendo la totalidad de los aspectos socio-económicos (Los Consejos Locales de Planeación de 1930; los Consejos Locales de Economía de 1933; los Consejos Mixtos de Economía Regional de 1942 y los Comités Promotores del Desarrollo Socio-Económico de los Estados, COPRODES, creados entre 1971 y 1975, y modificados en 1976 y 1977).

4.1.1.1. El Comité de Planeación para el Desarrollo del Distrito Federal.

A) MARCO JURIDICO.

En la IV Reunión de la República celebrada en la Ciudad de Hermosillo, Sonora el 5 de febrero de 1981, se anunció la publicación del decreto por el cual los Comités Promotores del Desarrollo Socio-Económico de los Estados, serían reemplazados por los Comités Estatales de Planeación para el Desarrollo (COPLADES), que los gobiernos de las entidades federativas crearían mediante actos jurídicos propios.

Adicionalmente se celebraron Acuerdos de Coordinación entre el Ejecutivo Federal, a través de la Secretaría de Programación y Presupuesto y los gobiernos de los Estados, quienes emitieron disposiciones jurídicas para la creación de sus respectivos COPLADES, adecuados a las características y especificaciones de cada uno de los Estados.

Finalmente para cumplir los compromisos señalados en los respectivos Acuerdos de Coordinación, cada Comité estableció su correspondiente Reglamento Interior.

De esta forma se reforzaba la planeación regional, propiciando la participación de los gobiernos estatales y municipales, así como los sectores social y privado, en las tareas del desarrollo.

B) OBJETIVOS Y CARACTERISTICAS.

Los propósitos, integración, atribuciones y normas de funcionamiento de los COPLADES, se señalan en los convenios únicos de desarrollo en las disposiciones de los gobiernos locales que los crean y en los reglamentos interiores de los Comités.

La función primordial de los COPLADES es promover y coadyuvar en la formulación, actualización, instrumentación y evaluación de los planes estatales de desarrollo, con la finalidad principal de compatibilizar a nivel local, las acciones de las 3 instancias de gobierno, tanto en el proceso de planeación, programación, evaluación e información como en la eje--

cución de obras y la prestación de servicios públicos, propiciando al mismo tiempo la participación de los diversos sectores de la comunidad.

A nivel estatal, las funciones de los Comités cubren las etapas del proceso integral de planeación promoviendo la elaboración y permanente actualización del plan estatal de desarrollo en congruencia con los que formula el Gobierno Federal a nivel global, sectorial y regional; además fomenta la coordinación entre los Gobiernos federal, estatal y municipal, y la cooperación con los sectores social y privado, con el fin de instrumentar a nivel local los planes globales, estatales y municipales, así como los programas regionales.

En el caso de que se trate del desarrollo de regiones interestatales, el Comité promueve la coordinación para coadyuvar en la definición, instrumentación y evaluación de los planes solicitando a través de la Secretaría de Programación y Presupuesto, la intervención del Gobierno Federal cuando proceda. Finalmente, funge como órgano de consulta uno solamente el gobierno estatal sino también del federal y municipal, sobre la situación socio-económica de la entidad.

Otro aspecto fundamental de los COPLADES es coadyuvar a la instrumentación de los planes del sector público en sus vertientes obligatoria, coordinada, de inducción y de concertación.

A este respecto, de acuerdo a la vertiente obligatoria, los COPLADES formulan y proponen a los Ejecutivos Federal y Estatal programas de inversión, gasto y financiamiento para la entidad de tal forma que se fortalezcan los criterios que definen sus respectivos presupuestos de egresos.

Con relación a la vertiente de coordinación, los COPLADES sugieren a los Ejecutivos Federal y Estatal programas y acciones a realizar dentro del marco del Convenio Unico de Desarrollo, a fin de coadyuvar en el logro de los objetivos del desarrollo de los Estados.

En lo que se refiere a las vertientes de concertación e inducción, en el seno de los Comités se promueve la participación de los diversos sectores de la sociedad en cada una de las etapas del proceso de planeación, contando además con la función de promover la celebración de acuerdos de cooperación entre el sector público y los sectores social y privado que actúan a nivel estatal, orientando sus esfuerzos a la consecución de los objetivos del desarrollo de los estados.

Amén de lo anterior, los Comités cuentan con la función de proponer a los gobiernos Federal, Estatal y Municipales medidas de carácter jurídico, administrativo y financiero, necesarias para el cumplimiento de las funciones y el logro de los objetivos de los propios Comités y de acordar el establecimiento de Subcomités sectoriales, regionales y especiales, así como también grupos de trabajo.

El jueves 27 de octubre de 1983, se instaló el COPLADE para el Distrito Federal, cuyo decreto aparecido el mismo día establece en su artículo 3° las funciones de dicho Comité.

ARTICULO 3°. El Comité tendrá las siguientes funciones :

- I .- Recoger los puntos de vista y opiniones de la población en la formulación de los programas de inversión, gasto y financiamiento para la entidad, que deba proponer al Ejecutivo Federal el Jefe del Departamento del Distrito Federal.
- II .- Sugerir programas y acciones a concertar con los gobiernos de los Estados circunvecinos, con el propósito de coadyuvar a alcanzar los objetivos del desarrollo.
- III.- Propiciar la participación de los sectores de la sociedad en la evaluación de los programas a que se refiere este artículo.
- IV .- Fomentar la coordinación entre las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal y el Gobierno del Distrito Federal, y la cooperación de los sectores social y privado, para la instrumentación a nivel local de los programas mencionados.
- V .- Promover la coordinación con otros Comités de Estados circunvecinos, para coadyuvar en la definición, instrumentación y evaluación de programas para el desarrollo de la zona metropolitana.

VI .- Promover la concertación de acciones entre el Gobierno del Distrito Federal y los sectores social y privado que actúen a nivel local, tendientes a orientar -- sus esfuerzos al logro de los objetivos del desarrollo de la ciudad, y

VII.- En general, fungir como órgano de consulta del Departamento del Distrito Federal, en materia de planeación del desarrollo integral en la entidad.

De acuerdo al Decreto en cuestión, el Comité para el adecuado cumplimiento de sus atribuciones, se integra de la siguiente manera (art. 2° :

I .- Un Presidente, que será el Jefe del Departamento del Distrito Federal.

II .- Un Coordinador General, que será nombrado por el Jefe del Departamento del Distrito Federal y que en este caso es el Secretario General de Planeación y Evolución.

III.- Los titulares de las Unidades Administrativas del Departamento del Distrito Federal que señale el Jefe -- del Departamento.

IV .- Los titulares de las Delegaciones del Departamento -- del Distrito Federal.

- V .- Los representantes de los titulares de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal cuando los asuntos a tratar en el Comité se relacionen con sus atribuciones o funciones, y
- VI .- Asimismo, se invitará a participar en el Comité :
- a) A los senadores y diputados por el Distrito Federal.
 - b) A los miembros integrantes del Consejo Consultivo.
 - c) A los representantes de las organizaciones mayoritarias de trabajadores y campesinos, así como de las sociedades cooperativas que actúen a nivel local y estén debidamente registradas ante las autoridades correspondientes.
 - d) A los representantes de las instituciones de educación superior y de centros de investigación que operen en el Distrito Federal.
 - e) A los representantes de las organizaciones mayoritarias de empresarios que actúen a nivel local y estén registrados ante las autoridades correspondientes, y
 - f) A las demás representaciones de la sociedad, cuyas actividades deban ser consideradas en la planeación del desarrollo del Distrito Federal.

El funcionamiento del COPLADE en el Distrito Federal, se basa en los siguientes órganos :

- La Asamblea Plenaria, presidida por el C. Jefe del Departamento del Distrito Federal y en la que participan la totalidad de los integrantes permanentes del Comité.
- La Comisión Permanente, que se integra por medio del Coordinador General del Comité quien preside, el Secretario -- Técnico que en todo caso será el representante de la Secretaría de Programación y Presupuesto, los coordinadores de los Subcomités sectoriales, regionales y especiales y por los representantes de las dependencias de la Administración Pública Federal, así como de las entidades no coordinadas sectorialmente, que participan en el Comité.
- Subcomités Sectoriales, Regionales y Especiales, que estarán presididos por coordinadores designados por el C. Presidente del Comité e integrados por los representantes de las dependencias federales y unidades administrativas del Departamento del Distrito Federal, así como de los sectores social y privado, cuyas acciones estén relacionadas -- con la competencia de cada Subcomité.
- Grupos de Trabajo creados por la Asamblea Plenaria o por la Comisión Permanente quienes definirán sus propósitos objetivos y metas específicas, así como su integración.

4.2 Opciones del Congreso Local y Autonomía Legislativa en el D.F.

El presente apartado presenta la opción que ha tomado el gobierno para modificar la estructura administrativa del Distrito Federal.

Durante estos últimos años no ha existido un cambio fundamental en la estructura vigente, pero sí existe la inquietud y la necesidad de modificar el sistema de gobierno de la Capital, estas opiniones ya han sido retomadas por las cúpulas gubernamentales, e inclusive se han trazado las estrategias para realizar un cambio sustancial.

En el transcurso de la campaña presidencial de 1982, fueron planteadas varias opciones para modificar la estructura jurídica y política del Distrito Federal. Los resultados fueron productos de una amplia consulta, en donde se recogieron las principales opiniones de las diversas corrientes de la sociedad. A fines de 1985 el gobierno anunció una Consulta Popular más formal para determinar los modos y tiempos de una reforma política y electoral en el Distrito Federal.

Como consecuencia de estas jornadas de opinión, el 29 de diciembre de 1986, el Presidente de la República, Miguel de la Madrid H., envió una iniciativa al Congreso con la finalidad de reformar y derogar varios artículos constitucionales, entre los que destacan por su relación con el gobierno de la Ciudad el 73 fracc. VI; 79 fracc. V; 89 fracc. XVII; 110 pri

mer párrafo; 111 primer párrafo y el 127.

En la exposición de motivos de dicho documento, se empieza a explicar la importancia que tiene el Distrito Federal y el área metropolitana en relación a los aspectos sociales, económicos y culturales, así pues se señala que el Distrito Federal tiene una extensión de 1,499 kilómetros cuadrados, en el área metropolitana se asienta el 22% de la población total del país, se produce cerca del 42% del producto interno nacional (no agrícola); se absorbe el 48.5% de los ingresos brutos totales de la industria de la transformación; 52.6% en la rama de servicios; 45.5% en la comercial y 60% en sector de transporte.

También se concentra el 68.3% del total del capital bancario exhibido; se otorga 73.3% de los préstamos hipotecarios nacionales y se realiza el 72% de las inversiones en bonos y valores.

En lo que se refiere al ámbito cultural y educativo, es el centro universitario más importante del país, ya que concentra más de 60 instituciones de educación superior; concentra las más grandes y funcionales instalaciones de cultura, recreación y deporte. Además cuenta con los más adelantados servicios médicos y hospitalarios.

Todos estos argumentos reflejan la necesidad de contar con mecanismos de representación que fortalezcan la participación del núcleo más numeroso del país en el gobierno de su

entidad.

La iniciativa propone la creación de una Asamblea Representativa, ratifica la decisión de conservar la Ciudad de México - como sede de los poderes federales, reafirmando el principio constitucional de que su gobierno estará a cargo del Presidente de la República y se propone que se conserve en el Congreso de la Unión la facultad para legislar en todo lo relativo al Distrito Federal.

La mencionada Asamblea, se formaría por 66 diputados, 40 electos según el principio de votación mayoritaria y 26 electos - según el principio de representación proporcional. Los - diputados de este órgano serán electos cada 3 años y deberán reunir los mismos requisitos que establece el artículo 55 --- constitucional para los diputados federales. Su designación será calificada por un Colegio Electoral y su elección se hará en forma simultánea a los diputados federales que integrarán la próxima legislatura del Congreso de la Unión.

Esta Asamblea no sustituirá al Congreso como legislador, pero contará con facultades normativas y sobre todo fortalecerá los órganos de representación vecinal ya que tendrán derecho de presentar iniciativas ante la asamblea local.

Según señala el documento, la Asamblea se reunirá a partir -- del 15 de noviembre de cada año para celebrar el primer pe--- ríodo de sesiones ordinarias y que se podrán prolongar hasta

el 15 de enero del año siguiente y a partir del 15 de abril - de cada año para celebrar un segundo período de sesiones ordi- narias, que se podrán prolongar, a su vez, hasta el 15 de ju- lio de ese mismo año. Durante el receso, la Asamblea podrá - celebrar sesiones extraordinarias para la atención de asuntos urgentes.

A la apertura del segundo período de sesiones ordinarias, -- asistirá la autoridad designada por el Presidente de la Repú- blica, quién deberá presentar un informe por escrito del esta- do que guarda la administración del Distrito Federal.

En relación con las facultades de la Asamblea del D.F., el -- Ejecutivo señala la de proponer al Presidente de la República la atención de problemas esenciales, a efecto de que tomando en cuenta la previsión de ingresos y el gasto público, los -- considere en el proyecto de presupuesto de egresos del Distri- to Federal, que envíe a la Cámara de Diputados del Congreso - de la Unión.

Asimismo, con el fin de que la acción de la Asamblea del D.F. sea eficaz, también se le otorgan facultades para recibir y - examinar los informes trimestrales sobre la ejecución y cum- plimiento de los presupuestos y programas aprobados, y parti- cipar en la revisión de la cuenta pública que debe realizar - la Cámara de Diputados, enviando para ello un informe.

También podrá citar a los servidores públicos del D.F., a ---

efecto de que informen sobre el desarrollo de los servicios públicos y la ejecución de las obras; podrá convocar a consultas públicas y formular las peticiones que considere pertinentes a las autoridades administrativas, que sea resultado de la acción de gestoría de sus miembros.

Cabe señalar que en la iniciativa se indica que corresponderá a la Asamblea del D.F., aprobar los nombramientos de Magistrados del Tribunal Superior de Justicia de la capital -- que haga el Presidente de la República, para que el Poder Judicial pase por el análisis democrático de los asambleístas.

Estará facultada para dictar bandos, ordenanzas y reglamentos de Policía y Buen Gobierno que tengan por objeto atender las necesidades que se manifiesten entre los habitantes del propio D.F., en materia de :

"Educación, salud y asistencia social; abasto y distribución de alimentos; mercados y rastros; establecimientos mercantiles; comercio en la vía pública; recreación; espectáculos públicos y deporte; seguridad pública; protección civil; servicios auxiliares a la administración de justicia; prevención y readaptación social, regularización de la tenencia de la tierra y el establecimiento de reservas territoriales y vivienda".

También se agrega "la preservación del medio ambiente y protección ecológica; explotación de minas de arena y materia--

les pétreos; construcciones y edificaciones; agua y drenaje; recolección, disposición y tratamiento de basura; tratamiento de aguas; racionalización y seguridad en el uso de energéticos; vialidad y tránsito; transporte urbano y estacionamientos; alumbrado público; parques y jardines".

También conocerá los problemas que se deriven del turismo y servicios de alojamiento; protección al empleo y desarrollo agropecuario, trabajo, trabajo no asalariado y previsión social; agencias funerarias; cementerios y servicios conexos; y acción cultural.

La iniciativa hace hincapié en que los ciudadanos del Distrito Federal conservarán su representación en la Cámara de -- Diputados la que le permite vincularse con el proceso legislativo general para lo cual la Asamblea tendrá facultad de proponer iniciativas de ley relativas al D.F.

Además, se consagra el derecho de iniciativa popular para toda propuesta formalmente presentada por un mínimo de 10,000 ciudadanos. (69)

Respecto a la representación política de los ciudadanos, la iniciativa apunta lo siguiente :

Los ciudadanos del Distrito Federal disfrutan de sus dere--

(69) Cfr. Iniciativa de decreto para crear una Asamblea Representativa del D.F. H. Cámara de Diputados, Diciembre de 1986.

chos políticos (sic), y no se encuentran privados de ellos, - sino que su ejercicio y efectos están determinados por la propia naturaleza política y jurídica del D.F.

Se prevé que el núcleo central de la administración del Distrito Federal deberá atender los grandes proyectos y programas que competen al conjunto de la Ciudad, para descentralizar en la mayor medida posible todas las funciones y recursos humanos, financieros y materiales que permitan el mejoramiento de la vida cotidiana, el ordenamiento adecuado del espacio urbano y propicien el desarrollo económico, social y cultural.

Se propone que corresponda a la Ley Orgánica el desarrollar los medios para la descentralización de la administración, y en ella el pluralismo de la sociedad permitirá encontrar el equilibrio con libertad y responsabilidad.

Durante todo el proceso de discusión acerca de la mejor forma de gobernar el Distrito Federal, estuvo presente la inquietud de crear un nuevo estado en lo que ahora es el Distrito Federal, postura que sostienen por lo menos 7 partidos políticos en el Congreso.

A este respecto, la iniciativa señala que la naturaleza jurídica y política de la entidad impiden que con un territorio y población se constituya un nuevo estado, salvo que se caiga en el supuesto que señala el artículo 44 de la Constitución y los Poderes Federales se trasladan a otro lugar. Se precisa

que el enorme costo económico impide que se proponga una nueva sede para la residencia de los Poderes Federales; un nuevo estado en el actual territorio del D.F., no tendría viabilidad política, económica y social.

Desde el punto de vista político, la teoría y la historia -- prueban que no es conveniente la coexistencia, sobre un mismo territorio, de un poder federal y uno local.

Si se analiza esta perspectiva desde el punto de vista jurídico, el Sistema Federal no permite una subordinación del gobierno de ninguna entidad local al federal o viceversa, por lo que no habría salvaguarda de los poderes federales si éstos quedaran asentados en el territorio de un estado, con lo que se atentaría contra la unidad nacional y se propiciaría el rompimiento del Pacto Federal.

Existe la necesidad de que los Poderes de la Federación cuenten con un ambiente propio. La posibilidad de que los poderes federales y estatales coexistieran, generaría conflicto entre éstos.

Se explica que la idea que ha precedido la tradición constitucional, política y cultural que subyace en la asignación de la función de sede de los poderes de la Unión, es dar al gobierno federal un ámbito adecuado para el desarrollo de sus actividades, que es el núcleo de población con la mayor tradición en el país. Esto no sería posible si los poderes

federales no tuvieran un ámbito propio o sólo conservar un reducido espacio que apenas fuera suficiente para contener -- las instalaciones que los alojan, ya que en este supuesto seguiría supeditado a la autoridad del núcleo urbano donde tal espacio se encuentra ubicado.

En el orden administrativo, si se constituyera un estado en el territorio del Distrito Federal, sería consecuencia obligada que tuviera como base el municipio libre, de acuerdo a lo que dispone el artículo 115 Constitucional, lo que provocaría un conjunto de municipios necesariamente conurbados, carentes de recursos para la atención de sus problemas, sujetos al gobierno de ayuntamiento cuya acción individual siempre sería insuficiente y sin las estructuras administrativas para atender todas las obras de infraestructura y servicios públicos - que requieren de una planeación y programación unitaria. Volver a introducir la organización municipal en el D.F., no es una medida oportuna ni adecuada ya que las particularidades - de éste lo hacen diferente a las primeras.

En la actualidad no sería práctico dividir a una comunidad, - un complejo de instalaciones y un conjunto de servicios fragmentados de manera que pudieran propiciar desarrollos disfuncionales en la política y en lo administrativo, así como anti económicos y duplicatorios por lo que hace a la utilización - de recursos materiales. (70)

(70) Ibid.

Hasta aquí la iniciativa analiza la conveniencia de seguir manteniendo al Distrito Federal en el ámbito territorial que ahora ocupa y con la estructura política que hasta ahora ha tenido.

Vamos a analizar las opiniones, que la iniciativa en cuestión, generó en la opinión pública y principalmente entre los partidos políticos de oposición.

El punto medular que fué cuestionado fué el del rechazo de -- crear el estado 32. La exposición de motivos de la iniciativa presidencial, clausura la posibilidad de que el Distrito Federal se convierta en estado en virtud de que "podría implicar un riesgo real para el futuro orden y armonía que debe privar dentro del Estado Federal". (71)

El riesgo que se corre y al que el gobierno no quiere enfrentarse, es la participación político-electoral de un sector importante tanto en cantidad como en ideología dentro del ámbito de donde parten las decisiones más trascendentales, sin que se le presenten obstáculos reales que superar. Los partidos políticos van más allá; no es lo mismo el control de las elecciones en la provincia que en la mayor concentración política y socio-económica del país.

Otro de los argumentos que se han opuesto a la creación de --

(71) Ibid.

municipalidades en el Distrito Federal es que históricamente ha sido incompatible la existencia de poderes autónomos en la residencia de los poderes federales.

Se ha considerado necesario reconocerle a los ciudadanos de la capital la sagacidad para elegir a sus autoridades estatales y restituir los poderes municipales.

La incompatibilidad de poderes autónomos en la sede de los poderes federales se ha discutido en las Constituciones de 1857 y 1917 (vid. supra. p. 43) en ambos debates constituyentes hubo grandes polémicas en las que los progresistas defendían la necesidad de reconocer a los habitantes del Distrito Federal, el derecho de elegir gobernador. Hay que reconocer que el gobierno municipal en la Ciudad de México, tiene mucha mayor tradición que cualquier otro sistema de gobierno.

Desde los debates de 1917, se recordó que el ayuntamiento ya existió en México desde el siglo XVI. En aras de ahorrar espacio, nos vamos a referir a algunos aspectos relevantes a este respecto desde la Constitución de 1857.

El artículo 72, fracción VI facultaba al Congreso Federal a -- ocuparse de los asuntos del Distrito Federal, teniendo por base el que los ciudadanos elijan popularmente a las autoridades políticas, municipales y judiciales, designándoles rentas para cubrir sus atenciones locales. (72)

(72) Cfr. Francisco Zarco, Op. Cit. p. 992.

Durante el porfiriato se suprime la parte arriba mencionada del artículo 72, limitándose así las facultades de elección de los capitalinos mediante la reforma del 31 de octubre de 1910.

Al tiempo de la Revolución Constitucionalista, Carranza le devuelve a los habitantes de la ciudad las facultades que habían perdido durante la dictadura.

Sin embargo el mismo Carranza, al enviar al Congreso Constituyente el proyecto de la nueva Constitución, señalaba, con relación al D.F., que

" cada municipalidad estará a cargo de un ayuntamiento de elección popular directa hecha excepción de la municipalidad de México, la que estará a cargo del número de comisionados que determine la ley ". (73)

Esta propuesta fué muy rebatida, especialmente por Heriberto Jara, quien argumentó que la residencia en la Ciudad de México de los poderes federales y del Distrito Federal no era motivo para suprimir el ayuntamiento del mismo

"... pues si esto se admitiera, en las capitales de los estados tendría que desaparecer el ayuntamiento de la ciudad o formarse, no por elección popular, sino por designación del Jefe del Ejecutivo del Estado, lo que constituiría una excepción injusta" (74)

(73) Derechos del Pueblo Mexicano. Op. Cit. pp. 208 - 210.

(74) Félix Palavicini. Op. Cit. p. 292.

Ya en pleno debate del Constituyente, el mismo Jara afirmó que la razón para limitar o suprimir los poderes municipales de la capital era el deseo de centralizar recordando la época de Porfirio Díaz.

" se separaron varios ramos cuya administración pertenecía directamente al municipio y fueron administrados por el gobierno del Distrito Federal; pero esto fué con el deseo de centralizar y, más que eso, para hacer negocio" (75)

Finalmente como hemos señalado con anterioridad (vid. supra. p. 38) el Constituyente rechazó la abolición del municipio de la Ciudad de México por 90 votos contra 44.

Será hasta 1928, cuando se suprimen los municipios del Distrito Federal como consecuencia del fortalecimiento del presidencialismo mexicano. (76)

Los argumentos que fueron rebatidos en esta jornada histórica son los mismos que se han esgrimido en la polémica actual por aquellos que se oponen al establecimiento de poderes autónomos para el Distrito Federal.

En términos generales, las grandes expectativas que la Consulta Popular despertó como un primer paso hacia la democratiza-

(75) Ibid.

(76) La iniciativa que suprime los municipios, es impulsada por Obregón siendo candidato de la Presidencia a través de una fracción de sus adeptos en el Congreso.

ción del Distrito Federal, resultaron decepcionantes para aquellos que esperaban reformas sustanciales :

" es una respuesta "enana" a las gigantescas demandas de democratización" (77)

Los partidos de oposición han señalado a la Asamblea Representativa como una ampliación de funciones al Consejo Consultivo; es algo que sin haber nacido aún ya viene viciado, y que ha constituido una limitación en las aspiraciones democráticas de la población. Estas opiniones han sido expresadas por los partidos PSUM, PAN, PDM, PRT, PARM y PST. Este último partido, junto con el PPS reconocen un cierto avance para la democratización de la capital, pero lo consideran insuficiente para las aspiraciones políticas de los habitantes del Distrito Federal.

Se requirió de un periodo extraordinario para la discusión de la iniciativa presidencial que abarcó del 20 al 23 de abril de 1987. Esta discusión se caracterizó por el inmediato y rotundo rechazo de la oposición de derecha e izquierda al proyecto, ya que, como hemos señalado la propuesta dista mucho de ser la respuesta que reclaman los capitalinos para tener una mayor participación y logran una autentica democratización en la Ciudad de México.

(77) El Universal. 23 de abril de 1987. Nota de Fidel Samaniego, P. 18.

En las discusiones respectivas se manejaron los mismos argumentos que hemos venido señalando; la reforma de los diversos artículos constitucionales solamente amplían las funciones del Consejo Consultivo, organismo que sirve muy poco a los millones de personas que requieren de servicios públicos y satisfacción pronta a sus necesidades de conveniencia.

El proyecto de dictamen de los miembros de las comisiones de Gboernación, Puntos Constitucionales y Distrito Federal, rechaza básicamente la pretensión de establecer en el D.F., el estado de Anáhuac.

Algunas modificaciones importantes que disminuyen aún más -- las posibilidades de participación ciudadana a través de sus representantes son las siguientes :

"... habrá una "Asamblea de Representantes" en vez de la "Asamblea del Distrito Federal" que, según el texto original de la propuesta del Ejecutivo, iba a estar integrada por 40 diputados de mayoría relativa y 26 de representación proporcional. Es decir, en el D.F. no habrá ni Cámara, ni Diputados.

Se sustituye el cargo de jefe del Departamento del Distrito Federal por el de "titular -- del órgano u órganos que ejerzan el gobierno capitalino"; el Congreso de la Unión deberá examinar cuales serán los órganos administrativos con que deberá contar la Ciudad de México, lo que tal vez pudiera sustituir a las actuales delegaciones en 16 de las cuales está dividido el D.F. La "Asamblea de Representantes" podrá, a través de sus integrantes, plantear las preocupaciones, problemas e inquietudes ciudadanas, sobre asuntos públicos en bandos, ordenanzas y reglamentos de policía y buen gobierno, amén de que trimes-

talmente recibirá informes oficiales de lo que hacen y gastan los responsables del gobierno capitalino en sus diversas áreas.

Según los miembros de la Comisión dictaminadora la "Asamblea de Representantes" en el D.F., es "un singular avance o un aporte de gran importancia en la vida democrática no sólo de la ciudad de México sino del país, pues el establecimiento de este instrumento político reafirmaría la voluntad de encontrar espacios de participación directa de la comunidad en las decisiones de los órganos de gobierno; punto de vista en el que los diputados de la oposición han expresado su total desacuerdo ..." (78)

Finalmente la iniciativa del Ejecutivo que reforma la Constitución y crea la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, fué aprobada el miércoles 22 de abril de 1987, no sin dudas críticas de las fracciones minoritarias.

La propuesta que sostuvieron los partidos políticos durante este largo debate, de crear un nuevo estado, no resolvería por el momento la problemática que presenta el actual Distrito Federal, ya que se crearía un estado de dimensiones políticas, económicas y sociales, muy desproporcionado en relación con las demás entidades federativas, lo que originaría una preeminencia desequilibrada de dicho estado en relación al resto. Sin duda alguna, se necesita un estudio muy amplio, de todos los puntos de vista, para la formación de un estado en lugar del Distrito Federal.

Es indudable que la consulta popular que se llevó a cabo y la

(78) Cárdenas Cruz, Francisco. "PULSO POLITICO". El Universal, 21 de abril de 1987. PP. y P.18

iniciativa presidencial para crear la Asamblea Representativa, forman parte de la voluntad de gobierno por democratizar las estructuras de gobierno ampliando los canales de la participación ciudadana.

La nueva asamblea tiene facultades reducidas, sin embargo -- son suficientes como para iniciar un proceso político de alcances mayúsculos, uqe partidos y ciudadanos por igual, debe rán de aprovechar para adelantar y acelerar el paso considerable en la modernización y democratización del país.

CONCLUSIONES.

- 1.- El federalismo es un sistema político cuyo principio es el pacto, base y fundamento del ordenamiento político estatal.
- 2.- Las características del sistema federal son :
 - a) Una Constitución que forma dos órdenes delegados y coordinados entre sí: la federación y las entidades federativas.
 - b) Autonomía de las entidades federativas.
 - c) No se da una dependencia de las autoridades locales con respecto a las federales.
 - d) Las entidades federativas deben de intervenir en el proceso de reforma constitucional.
- 3.- Dentro del territorio federal debe de existir una circunscripción que sea el asiento de los poderes federales y a la que se denomina "Distrito Federal".
- 4.- El título de Ciudad, lo recibe la antigua Tenochtitlán en 1545.
- 5.- La aparición del federalismo en México se debe a una - - - autonomía de las provincias y a su participación directa en la voluntad estatal.
- 6.- El Distrito Federal nace el 18 de noviembre de 1824, después de los válidos argumentos de Fray Servando Teresa de Mier.
- 7.- La primera extensión del Distrito Federal comprendía un círculo cuyo centro era la Plaza Mayor y su radio era de dos leguas.
- 8.- En noviembre de 1874, se introduce el sistema bicameral del Congreso de la Unión.
- 9.- En 1899 se establecen los límites definitivos del Distrito Federal.
- 10.- La reforma constitucional de 1901, faculta al Congreso para legislar en todo lo concerniente al Distrito Federal y - - - Territorios, y se suprime, por lo tanto, el derecho de los ciudadanos para elegir a las autoridades políticas, municipales y judiciales.

- 11.- La Constitución de 1917, reproduce los ordenamientos de la Constitución de 1857 relativos al territorio dividido en municipalidades y al asiento de los Poderes Federales así como la creación del Estado del Valle de México.
- 12.- En agosto de 1928, se reforma sustancialmente la estructura administrativa del gobierno del Distrito Federal al desaparecer los municipios de la Ciudad de México y encargando la dirección al órgano que la ley correspondiente determinara.
- 13.- La ley orgánica del 31 de diciembre de 1928 encomienda al Presidente de la República la administración del Distrito Federal a través del órgano denominado "Departamento del Distrito Federal".
- 14.- El Presidente Avila Camacho expide la ley orgánica del Departamento del Distrito Federal en 1941, misma que contempla 12 delegaciones.
- 15.- La ley de 1941, es abrogada por la que se expide el 29 de diciembre de 1970, que agrega cuatro delegaciones a las 12 que ya existían.
- 16.- La ley orgánica de 1970 es abrogada a su vez por la que se expide el 27 de diciembre de 1978, modificada y adicionada en diciembre de 1983.
- 17.- El poder legislativo del Distrito Federal está formado por el Congreso de la Unión.
- 18.- El poder ejecutivo está a cargo del Presidente de la República.
- 19.- El Tribunal Superior de Justicia para el Distrito Federal conforma el poder judicial.
- 20.- Las formas de participación política del ciudadano se agrupan en 5 clases: cívicas; de servicio; de partido; administrativas y electorales.
- 21.- Los órganos de colaboración ciudadana y vecinal, se encuentran regulados por la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal, por el Reglamento Interno del Departamento del Distrito Federal, por el Reglamento de Integración de las Juntas de Vecinos, del Distrito Federal y por el Reglamento Interno de las Juntas de Vecinos del Distrito Federal.

- 22.- Las facultades que la ley concede a los órganos de colaboración son las de opinar, sugerir, cooperar, informar, proponer; es decir que estos órganos no tienen a su cargo ninguna decisión o resolución, sólo son órganos de colaboración que no tienen una participación directa en la toma de decisiones.
- 23.- La base 2a. de la fracción VI del artículo 73 Constitucional fundamenta la participación política de los ciudadanos del Distrito Federal mediante el Referéndum y la Iniciativa Popular.
- 24.- El referéndum es un método de integración directa de la voluntad de los ciudadanos en la formación, modificación, derogación o abrogación de ordenamientos legales y reglamentos relativos al Distrito Federal.
- 25.- La iniciativa popular es un método de participación directa de los ciudadanos del Distrito Federal para proponer la formación, modificación, derogación o abrogación de ordenamientos legales y reglamentos relativos al Distrito Federal.
- 26.- La falta de reglamentación del referéndum y la iniciativa popular, han hecho que, como instrumentos de participación política de los ciudadanos se hallen incompletos y con grandes obstáculos para su aplicación efectiva.
- 27.- Existe una fuerte corriente de partidos políticos y grupos de presión que se ha pronunciado por llevar a cabo una modificación sustancial del régimen de gobierno del Distrito Federal, que le permita mayores posibilidades de participación democrática.
- 28.- El sistema de planeación representa para el sistema de gobierno una estricta necesidad de organización administrativa.
- 29.- El instrumento operativo de planeación que propicia la participación de los gobiernos estatales y municipales así como los sectores social y privado, es el COPLADE (Comités de Planeación para el Desarrollo).
- 30.- La función primordial de los COPLADES es promover y coadyuvar en la formulación, actualización, instrumentación y evaluación de los planes estatales de desarrollo.

- 31.- Con los COPLADES se compatibilizan a nivel local, las acciones de las 3 instancias de gobierno, tanto en el proceso de planeación, programación, evaluación e información como en la ejecución de obras y la prestación de servicios públicos, propiciando al mismo tiempo la participación de los diversos sectores de la comunidad.
- 32.- La necesidad de participar más directamente en las tareas de gobierno del Distrito Federal, obligó al gobierno a realizar una Consulta Popular para recoger las opiniones de las principales corrientes sociales de la capital.
- 33.- Como consecuencia de la Consulta Popular, el Presidente de la República envió una iniciativa al Congreso en donde se propone la creación de una Asamblea Representativa, ratificando la decisión de conservar la Ciudad de México como sede de los Poderes Federales, reafirmando el principio constitucional de que su gobierno estará a cargo del Presidente de la República y se propone que se conserve en el Congreso de la Unión la facultad para legislar en todo lo relativo al Distrito Federal.
- 34.- Esta Asamblea no sustituirá al Congreso legislador, pero contará con facultades normativas y sobre todo ampliará los canales de opinión de los órganos de representación vecinal ya que tendrán derecho de presentar iniciativas ante la Asamblea Local.
- 35.- Las funciones de la Asamblea serán básicamente lo relativo a previsión de ingresos y gasto público, exámen de informes trimestrales sobre ejecución y cumplimiento de presupuestos y programas aprobados y participación en la revisión de la cuenta pública. También podrá convocar a consultas públicas y formular las peticiones que considere pertinentes a las autoridades administrativas.
- 36.- La iniciativa considera que los ciudadanos del Distrito Federal disfrutan de sus derechos políticos (?) y no se encuentran privados de ellos, pero su ejercicio y efectos es tan determinados por la propia naturaleza política y jurídica del Distrito Federal.
- 37.- La creación de un estado en el territorio del Distrito Federal supondría que esta entidad tendría como base el municipio libre lo que provocaría un conjunto de municipios conurbados, carentes de recursos para la atención de sus problemas, sujetos al gobierno del ayuntamiento cuya acción individual siempre será insuficiente y sin las estructuras administrativas necesarias y los servicios públicos que se requieren.

- 38.- La iniciativa de creación de la Asamblea Participativa - (porqué no legislativa) sin duda concede mayores vías de participación a las agrupaciones ciudadanas. Pero habrá que ampliar las facultades legales de estos organismos cívicos para convertirlos en realmente participativos y no - meras instancias de opinión.
- 39.- Existe cierta precaución de las autoridades del Distrito - Federal para conceder una apertura plena en las elecciones en un Congreso Local.
- 40.- Se requiere de un estudio más profundo para determinar si existe la posibilidad de que coexistan en un mismo territorio los poderes federales y estatales y no rechazar a priori esta posibilidad considerando únicamente razones - "históricas".
- 41.- Las corrientes de la derecha y de la izquierda se opusieron a la aprobación de la iniciativa presidencial, argumentando que el resultado de la misma no correspondió a la imperante necesidad de modificar la estructura actual de gobierno.
- 42.- Aunque la nueva Asamblea tiene facultades reducidas, no de ja de ser el inicio de un proceso político de grandes alcances. Sin embargo, se necesita una mayor apertura por parte del gobierno y un esfuerzo de imaginación de la sociedad en su totalidad para proponer soluciones que realmente le proporcionen al Distrito Federal un gobierno democrático.

BIBLIOGRAFIA.

- 1 .- ACOSTA ROMERO MIGUEL: Teoría General del Derecho Administrativo; 3a. ed., Porrúa, México, 1979 (606 págs.).
- 2 .- BATAILLON, CLAUDE Y RIVIERE D'ARC, HELENE: La Ciudad de México. (Trad. Carlos Montemayor y Josefina Anaya); -- Edit. SEP/Diana, México, 1979. (158 págs.).
- 3 .- BAZANT, JAN: Breve Historia de México. De Hidalgo a Cárdenas (1805-1940). (Trad. Héctor Acosta); 2a. ed. Premio Editora, 1981 (206 págs.).
- 4 .- BOND TRUETT, RANDAL (Edit): Washington, D.C.A. Guide to the Nation's Capital. New Edition 1968, edit. Hastings House, New York, 1968 (528 págs.).
- 5 .- BURGOA, IGNACIO: Derecho Constitucional Mexicano; Edit. Porrúa, México, 1973 (1124 págs.).
- 6 .- CARPIZO M. JORGE: El Presidencialismo Mexicano: Ed., Edit. - Siglo XXI, México 1978 (213 págs.).
- 7.- CARPIZO M. JORGE: La Constitución Mexicana de 1917; 2a. ed. UNAM., México, 1973 (386 págs.).
- 8 .- CASILLAS HERNANDEZ ROBERTO: La Participación del Ciudadano en las Decisiones Políticas Fundamentales. Partidos Políticos y Sistema Electoral: s/ed., Asociación Nacional de Abogados, México, s/año. (46 págs)
- 9 .- COSIO VILLEGAS DANIEL, et-al: Historia Mínima de México; 2a. reimp. de la 1a. ed. El Colegio de México, México, -- 1964 (164 págs).
- 10.- COSIO VILLEGAS DANIEL (Coord.), et-al: Historia General de México; El Colegio de México, México, 1976. (Obra en 4 Tomos).
- 11.- DEPARTAMENTO DEL DISTRITO FEDERAL.: Informe de Labores; --- s/ed. Coordinación General de Control de Gestión, México, 1983. (Obra en dos Tomos).

- 12.- DERECHOS DEL PUEBLO MEXICANO: MEXICO A TRAVES DE SUS CONSTITUCIONES. Antecedentes y Evolución de los Artículos 54 a 75 Constitucionales. XLVI Legislatura de la Cámara de Diputados, México 1967. --- Obra Completa de VIII Tomos.
- 13.- DIAZ DEL CASTILLO BERNAL: Historia Verdadera de la Conquista de la Nueva España; Fernández Editores, México, -- 1963 (730 págs.).
- 14.- ENCICLOPEDIA DE MEXICO: Tomo VIII. 2a. ed., Enciclopedia - de México, 1977 (612 págs.).
- 15.- FAYA VIESCA JACINTO: Administración Pública Federal. La -- Nueva Estructura; Edit. Porrúa, México, 1979. (675 -- págs.)
- 16.- FRAGA GABINO: Derecho Administrativo; 16a.ed., Porrúa, Mé- xico, 1975. (494 págs.).
- 17.- GALINDO Y VILLA JESUS: Historia Sumaria de la Ciudad de Mé xico; Edit. Cultura. México, 1925. (256 págs.).
- 18.- GARCIA MAYNEZ EDUARDO: Introducción al Estudio del Derecho 20a.ed., Edit. Porrúa, México, 1972. (444 págs.).
- 19.- GARCIA MAYNEZ EDUARDO: Diálogos Jurídicos. Edit. Porrúa, - México 1978. (446 págs.).
- 20.- GARCIA RUIZ MARIA DE LOURDES: La Participación Ciudadana - en las decisiones Político-Administrativas del Esta do Mexicano; Edit. M.G. Castañón Ediciones e Impre siones. México 1985. (303 págs.).
- 21.- GUTIERREZ SALAZAR, S.E. SOLIS ACERO, F.: Gobierno y Admi- nistración del Distrito Federal en México. Edit. Instituto Nacional de Administración Pública. -- México, 1985. (153 págs.)
- 22.- JELLINEK GEORGE: Teoría General del Estado; (Trad. del ale mán por Fernando de los Ríos Urruti), 2a.ed. ale- mana. Cfa. Edit. Continental, México, 1956. (647 págs.) .

- 23.- LANZ DURET MIGUEL: Derecho Constitucional Mexicano; 5a.ed. Edit. Continental, México, 1972. (419 págs.)
- 24.- LEWIS DAVID L.: District of Columbia; s/ed. Edit. W.W. -- Morton & Co., Inc. New York, 1976. (208 págs.illus.)
- 25.- NEVIS, ALLAN & COMMAGER, STEEL: A Pocket History of The -- United States; 17th. ed., Pocket Books. Gulf & --- Western Co., New York, 1981 (VII-675 págs.).
- 26.- OCHOA CAMPOS MOISES: La Reforma Municipal; 3a. ed., Po--- rrúa, México, 1979 (543 págs.).
- 27.- PALAVICINI FELIX F: Historia de la Constitución de 1917; Consejo Editorial del Gobierno del Estado de - Tabasco, México, 1980. (Obra de Dos Tomos).
- 28.- PARTIDO REVOLUCIONARIO INSTITUCIONAL: Documentos Básicos de la Reforma. 1854-1875; México, 1982. (Obra en Cuatro Tomos).
- 29.- PEREZ MARTINEZ HECTOR: Juárez (El Impasible); 4a.ed., Es- pasa-Calpe (Col.Austral, No.531), México, 1962. (146 págs.).
- 30.- PIERCE, NEAL R., & BARONE, MICHAEL: The Mid Atlantic -- States of America. People, Politics and Power. - Edit. Norton & Co., Inc., New York, 1977 (416 págs)
- 31.- RECASEMS SICHES LUIS: Introducción al Estudio del Dere-- cho; Edit. Porrúa, México, 1970. (360 págs.).
- 32.- SALVAT: Tomo IV. Historia de México; Salvat Mexicana de Ediciones, México, 1978. (936 págs.).
- 33.- SAYEG HELU JORGE: La Creación del Distrito Federal (La Ciudad de México como Asiento de los Poderes Fede- rales; s/ed., Departamento del Distrito Federal, México, 1975. (109 págs.).
- 34.- SERRA ROJAS ANDRES: Derecho Administrativo. Doctrina, Le- gislación y Jurisprudencia; Tomo I. 6a,ed. Porrúa México, 1974. (722 págs.).

- 35.- SMITH HOWARD K.: Washington D.C. The Story of Our Nation's Capital; s/ed., Random House, New York, 1967. (193 págs.).
- 36.- TENA RAMIREZ FELIPE: Derecho Constitucional; 13a. ed. Porrúa, México, 1975. (617 págs.).
- 37.- TENA RAMIREZ FELIPE: Leyes Fundamentales de México 1808-1975; 6a. ed. Porrúa, México, 1975. (1011 págs.).
- 38.- TOQUEVILLE ALEXIS DE: Democracy in America; s/ed., New -- American Library, New York, 1956. (317 págs.).
- 39.- UNIVERSIDAD ANAHUAC: Revista de la Escuela de Derecho; México, Año II, No.2, 1983 (765 págs.).
- 40.- VILLORO TORANZO MIGUEL: Introducción al Estudio del Derecho; Edit. Porrúa, México, 1966 (486 págs.).
- 41.- WEISBERGER BERNARD A.: The District of Columbia. The Seat of Government; s/ed., Time-Life Books, New --- York, 1968. (191 págs.).
- 42.- ZARCO FRANCISCO: Crónica del Congreso Extraordinario Constituyente (1856-1857); El Colegio de México, México, 1957, (1009 págs.) .

LEGISLACION.

- 1 .- CONSTITUCION FEDERAL DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS: 5 de Febrero de 1857. Edición Conmemorativa del -- Fondo de Cultura Económica, México, 1957.
- 2 .- CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS: Reproducción Facsimilar del Texto Original; Partido Revolucionario Institucional, México, -- 1981.
- 3 .- CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS: Secretaría de Gobernación, México, 1983.
- 4 .- LEY ORGANICA DEL DEPARTAMENTO DEL DISTRITO FEDERAL: D.D.F. México, 1941,

- 5 .- LEY ORGANICA DEL DEPARTAMENTO DEL DISTRITO FEDERAL 1970: --
Dir. Gral. de Servicios Sociales, D.D.F., México, 1973.
- 6 .- LEY ORGANICA DEL DEPARTAMENTO DEL DISTRITO FEDERAL: Edit. -
Porrúa, S.A., México, 1982. (132 págs.)
- 7 .- CONSTITUTION OF THE UNITED STATES: s/ed., New American Li--
brary, New York, 1969.