

LA NATURALEZA JURÍDICA DEL DEPARTAMENTO DEL DISTRITO FEDERAL *

Por: José Manuel VILLAGORDOA LOZANO.

* Este estudio es parte del libro "Obra jurídica mexicana", editado por la Procuraduría General de la República, la que estuvo de acuerdo en su publicación.

Antecedentes legislativos

Puede afirmarse que la existencia del Distrito Federal como parte integrante de la Federación Mexicana, en unión de los Estados y los entonces Territorios, arranca de la Constitución de 4 de octubre de 1824.

En efecto, en dicho Código Político se facultaba al Congreso General para “elegir un lugar que sirva de residencia a los Supremos Poderes de la Federación, y ejercer en su distrito las atribuciones del Poder Legislativo de un Estado”.

Con base en esa disposición, el ilustre fray Servando Teresa de Mier, quien formaba parte, junto con otros distinguidos personajes, del Congreso Constituyente de 1824, apoyó con sólidas razones la conveniencia de que fuera la Ciudad de México el lugar que eligiera el propio Congreso como asiento o residencia de los Poderes de la Unión, y así se aprobó, contra quienes sostuvieron la idea de que fuera la Ciudad de Querétaro la que se escogiera para tal efecto.

Por ello, en 20 de noviembre de 1824, el Congreso expidió un Decreto cuyo artículo 1º disponía que el lugar que serviría de residencia a los Supremos Poderes de la Federación sería la Ciudad de México, de acuerdo con la facultad a que antes nos hemos referido; y el artículo 2º añadía: “su distrito será el comprendido en un círculo cuyo centro sea la Plaza Mayor de esta Ciudad y su radio de dos leguas”.

No hay duda de que fue ésta una curiosa aunque sencilla y práctica manera de delimitar el territorio del Distrito Federal.

El propio Decreto señalaba que el Gobierno Político y Económico del expresado Distrito quedaría a cargo exclusivamente bajo la Jurisdicción del Gobierno General (SIC) por conducto de un Gobernador nombrado por éste.

Por otra parte, la Constitución de 1857, resultado de las ideas liberales en lo político y económico que habían superado a las que sostenía el conservadurismo, organizó a la nación siguiendo la teoría federalista en forma de República representativa y democrática, integrada por Estados Libres y Soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior, pero unidos en una Federación.

El artículo 46 de esta Constitución decía escuetamente que con el Territorio del Distrito Federal debía formarse el Estado del Valle de México, cuando los Supremos Poderes Federales se trasladaran a otro lugar. Es decir, daba por supuesta la existencia del Distrito Federal al referirse al caso de traslado de los Poderes de la Unión a otro sitio.

La propia Ley Suprema de 1857 confirió facultades al Congreso de la Unión para organizar el Gobierno Interior del Distrito Federal, teniendo como base el que los ciudadanos eligieran popularmente las autoridades políticas, municipales y judiciales, designándoles rentas para cubrir sus atenciones locales.

Por decreto de 6 de mayo de 1861 se dividió el Territorio del Distrito Federal, en las siguientes circunscripciones:

1. Municipalidad de México.
2. Partido de Guadalupe Hidalgo.
3. Partido de Xochimilco.
4. Partido de Tlalpam.
5. Partido de Tacubaya.

En los Partidos existían prefectos políticos y el Gobernador del Distrito designaba las poblaciones, villas y barrios correspondientes a cada Partido; formaba los presupuestos de éstos, nombraba y removía a los prefectos, y en la Municipalidad de México desempeñaba las funciones de autoridad local.

Años más tarde, todavía bajo la vigencia de la Constitución de 1857, por Decreto del Congreso General de 16 de diciembre de 1899 se estableció una nueva división territorial del Distrito Federal, en la siguiente forma:

- I. Municipalidad de México.
- II. Prefectura de Guadalupe Hidalgo, comprendiendo las Municipalidades de este nombre e Ixtacalco.

III. Prefectura de Atzacapotzalco, con las Municipalidades de esta denominación y Tacuba.

IV. Prefectura de Tacubaya, con las Municipalidades de este nombre, Mixcoac, Santa Fe y Cuaximalpa.

V. Prefectura de Coyoacán, con las Municipalidades de esta denominación y San Ángel.

VI. Prefectura de Tlalpan, con las Municipalidades de este nombre e Ixtapalapa.

VII. Prefectura de Xochimilco, comprendiendo las municipalidades de Xochimilco, Hastahuacán, Atenco, Tulyehualco, Mixquic, Tláhuac, Milpa Alta, Actopan y Ostotepec.

Poco después, el 26 de marzo de 1903, siendo Presidente de la República el General Porfirio Díaz, y en uso de facultades extraordinarias que le fueron conferidas por el Congreso, expidió la Ley de Organización Política y Municipal del Distrito Federal.

Con arreglo a dicha Ley, el Territorio del Distrito Federal quedó dividido en el orden administrativo en trece Municipalidades, como sigue: México, Guadalupe Hidalgo, Atzacapotzalco, Tacuba, Tacubaya, Mixcoac, Cuaximalpa, San Ángel, Coyoacán, Tlalpan, Xochimilco, Milpa Alta e Ixtapalapa.

En cada Municipalidad había un Ayuntamiento y en las foráneas, esto es, fuera de México, actuaba además un Prefecto Político en cada una de ellas, nombrado y removido por el Presidente de la República; y en aquellas poblaciones que no tenían categoría de cabeceras Municipales había solamente Comisarios de Policía.

Se establecía claramente que dicha Entidad era parte integrante de la Federación, y que por lo que concierne a su régimen interno se regiría por las disposiciones que al efecto dictara el Congreso de la Unión.

Por otro lado, el Jefe del Ejecutivo ejercería el Gobierno del propio Distrito mediante tres funcionarios dependientes de la Secretaría de Gobernación: el Gobernador, el Presidente del Consejo Superior de Salubridad y el Director de Obras Públicas.

Estos funcionarios, actuando juntos, integraban el Consejo Superior de Gobierno encargado de la Dirección General de los negocios y la buena marcha de la administración del Distrito Federal.

Empero, la primera autoridad política de éste lo era el Gobernador, quien tenía a su cargo, específicamente, la policía; la imposi-

ción de sanciones por faltas a las Leyes y Reglamentos de carácter administrativo; los establecimientos penales; las festividades cívicas; las diversiones públicas y los juegos; los expendios de bebidas alcohólicas, fondas y figones; los carros y coches; el Registro Civil; la inspección de pesas y medidas, etc.

Debemos destacar, sin embargo, que la organización Municipal imperante en la época, particularmente durante el Gobierno del General Díaz, adolecía de muy graves deficiencias.

Efectivamente, como afirma el señor Licenciado Miguel de la Madrid en su obra de Derecho Constitucional, durante la larga gestión de aquél como Presidente de la República, desapareció todo vestigio de autonomía Municipal, al agrupar los Municipios en divisiones administrativas que recibían las denominaciones de Partidos, Distritos, Prefecturas o Cantones, a los que estaban totalmente supe-

ditados. Añade tan distinguido tratadista que las arbitrariedades de quienes detentaban esos puestos fueron un factor determinante para que el pueblo, cansado de soportar sus abusos, se levantara en armas sosteniendo como uno de los principales postulados de la Revolución de 1910 la institución del Municipio Libre, base de nuestra organización política y administrativa.

Y llegamos así, en este somero examen de antecedentes Legislativos del Distrito Federal, a la Constitución Política de 5 de febrero de 1917, cuyo artículo 73, fracción VI, establecía en lo conducente, en su texto original, las siguientes bases para el Gobierno Interior de dicha Entidad y de los Territorios entonces existentes:

1ª El Distrito Federal y los Territorios se dividirán en Municipalidades, que tendrán la extensión territorial y el número de habitantes suficientes para poder subsistir con sus propios recursos y contribuir a los gastos comunes.

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

3ª El Gobierno del Distrito Federal y de los Territorios estará a cargo de Gobernadores que dependerán directamente del Presidente de la República . . . tanto el Gobernador del Distrito Federal, como el de cada Territorio, serán nombrados y removidos libremente por el Presidente de la República.

Con base en estas nuevas normas Constitucionales, el Primer Jefe Don Venustiano Carranza, en uso de facultades extraordinarias de que se hallaba investido, expidió la Ley de Organización del Distrito y Territorios Federales de 13 de abril de 1917.

En esta Ley se ratificaba que el Gobierno del Distrito estaría a cargo de un Gobernador que dependería directamente del Presidente de la República, y sería nombrado y removido libremente por él.

Acerca de la Administración Municipal, se consignaba el principio de que el Municipio Libre sería la base de la división territorial y de la organización, en lo administrativo, del Distrito Federal.

El Gobierno y la Administración de cada uno de dichos municipios, estarían a cargo de un Ayuntamiento compuesto de miembros designados mediante elección popular directa, subsistiendo provisionalmente la división municipal existente con anterioridad, a la cual nos hemos referido con antelación, pero suprimiéndose de una vez por todas la odiosa figura del prefecto político.

Creación del Departamento del Distrito Federal

Según puede advertirse de lo que llevamos dicho, desde el nacimiento del Distrito Federal como parte integrante de la Federación, casi desde que México surgió a la vida independiente, coexistían en su Territorio tres clases de autoridades; las que emanaban del Gobierno Federal, las del Gobierno Local y las de los Municipios.

Esto, como con toda razón sostiene el Maestro Gabino Fraga, era causa de frecuentes dificultades y fricciones entre ellas, que repercutían desfavorablemente sobre la prestación de los servicios públicos locales, y por ello, a iniciativa del General Álvaro Obregón, entonces Presidente de la República, y mediante Decreto publicado en el *Diario Oficial* el 20 de agosto de 1928, se reformó la fracción VI del artículo 73 Constitucional, suprimiendo el Régimen Municipal en el Distrito Federal, quedando redactada, en su parte conducente, en los siguientes términos: “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.**”

Con esta reforma se resolvió de raíz el problema, y acorde con ella, la Ley Orgánica del Distrito y los Territorios Federales de 31 de diciembre de 1928 dispuso en su artículo 2º que el Territorio

de aquél se dividiría en un Departamento Central y trece Delegaciones, creándose además, con gran acierto, atento lo prescrito en su artículo 21, la dependencia que tiene a su cargo el Gobierno Interior y la administración del Distrito Federal, cuyo ejercicio corresponde originalmente al Titular del Ejecutivo, en los términos de la citada norma Constitucional.

De acuerdo con la mencionada Ley Orgánica, al Departamento Central lo integraban las que fueron anteriormente las Municipalidades de México, Tacuba, Tacubaya y Mixcoac.

Las trece Delegaciones eran: Guadalupe Hidalgo, Atzacapotzalco, Ixtacalco, General Anaya, Coyoacán, San Ángel, La Magdalena Contreras, Cuajimalpa, Tlalpan, Ixtapalapa, Xochimilco, Milpa Alta y Tláhuac.

La cabecera del Departamento Central era la Ciudad de México, y las cabeceras de las Delegaciones eran las poblaciones de sus respectivos nombres.

Aquí nos parece oportuno consignar que la Ley Orgánica de 1928, independientemente del acierto con que resolvió un problema político y administrativo, que se estaba tornando cada vez más grave con el transcurso de los años, tuvo el indiscutible mérito de abrir un fecundo período de intensa actividad legislativa en el orden administrativo, e hizo factible el desarrollo que en todos los aspectos de la vida social y económica se observa en el Distrito Federal.

Posteriormente fueron promulgadas las Leyes Orgánicas de 31 de diciembre de 1941 y 29 de diciembre de 1970, abrogatorias de las que le precedieron, hasta llegar a las de 27 de diciembre de 1978 que, con importantes reformas está actualmente en vigor.

Estructura orgánica

La administración del Distrito Federal, como lo establece esta última Ley, se encuentra estructurada en la siguiente forma:

El Presidente de la República, como hemos visto, tiene a su cargo el Gobierno de dicha Entidad, y lo ejerce por conducto del Jefe del Departamento del Distrito Federal.

Éste se auxilia, en el ejercicio de sus atribuciones, que comprenden el estudio, planeación y despacho de los asuntos que competen al Departamento del Distrito Federal, de las Unidades Administra-

tivas y de Gobierno que se detallan en el artículo 3º de la Ley y que podemos dividir como sigue: *a)* Órganos Administrativos Centrales, que comprenden las Secretarías Generales, la Oficialía Mayor, la Tesorería, la Contraloría, las Coordinaciones Generales, las Direcciones Generales, etc. *b)* Órganos Administrativos Desconcentrados, que abarcan principalmente las Delegaciones, y otros Órganos Desconcentrados que establece el Reglamento Interior, como la Comisión de Vialidad y Transporte Urbano, la Comisión Interna de Administración y Programación, etc.

El Jefe del Departamento, así como los Secretarios Generales y Oficial Mayor son nombrados y removidos por el Presidente de la República. Los demás funcionarios son designados por el primero de los mencionados.

Corresponde al Congreso de la Unión la facultad de legislar en todo lo relativo al Distrito Federal, como lo ordena la fracción VI del artículo 73 de la Constitución.

La función jurisdiccional está a cargo de los Tribunales de Justicia del Fuero Común, de acuerdo con la Ley Orgánica respectiva; y en el orden administrativo dicha función es desempeñada por el Tribunal de lo Contencioso Administrativo, dotado de plena autonomía en los términos de su propia Ley Orgánica.

Finalmente, la justicia en materia laboral en el Distrito Federal es impartida por la Junta Local de Conciliación y Arbitraje, igualmente dotada de plena autonomía, de acuerdo con lo que sobre el particular establece la Ley Federal de Trabajo.

Ahora bien, la Ley califica las funciones del Departamento, en:

- I. Funciones en Materia de Gobierno;
- II. Funciones en Materia Jurídica y Administrativa;
- III. Funciones en Materia de Hacienda;
- IV. Funciones en Materia de Obras y Servicios, y
- V. Funciones en Materia Social y Económica.

Entre los asuntos comprendidos en el primer grupo, o sean, los relacionados con el Gobierno, figuran: la Administración de los bienes de dominio público y privado del Distrito Federal; llevar registro y control de sus bienes muebles e inmuebles; imponer sanciones por infracciones a los Reglamentos Gubernativos; prevenir y evitar la

prostitución y drogadicción; cuidar de la observancia de las disposiciones legales y reglamentarias de policía; establecer los horarios del comercio; autorizar los precios de entrada a los espectáculos, etc.

Por lo que toca a los asuntos en materia jurídica y administrativa, figuran dentro de éstos: certificar documentos expedidos por funcionarios del Departamento; vigilar que en la celebración y ejecución de contratos y convenios en los que sea parte el Departamento, queden debidamente garantizados los intereses de éste; ejercer las acciones y excepciones que correspondan para la defensa, en lo administrativo y en lo judicial, de los derechos del Departamento, coordinar y vigilar el cumplimiento de las disposiciones legales en materia de jurados, Registro Civil, Notariado, Consejo Tutelar, Registro Público de la Propiedad, Legalizaciones y Exhortos; vigilar que se preste asesoría jurídica gratuita en materia civil, penal, administrativa y del trabajo; otorgar los permisos y autorizaciones que le competan; autorizar la celebración de convenios y contratos en los que el Departamento sea parte; determinar los casos en que sea de utilidad pública la expropiación de bienes, etc.

En materia de Hacienda: proponer el anteproyecto de Presupuesto Anual de Egresos; autorizar las erogaciones por servicios y las adquisiciones de bienes muebles e inmuebles; controlar y vigilar el ejercicio del Presupuesto de Egresos del Departamento; llevar la contabilidad de éste; formular el proyecto de la Ley de Ingresos del propio Departamento; recaudar y administrar los impuestos, derechos, productos, aprovechamientos, participaciones y otros arbitrios, en los términos de la Ley de Ingresos; ejercer la facultad económico-coactiva para hacer efectivos los créditos fiscales a favor del Departamento del Distrito Federal, etc.

En lo que respecta a obras y servicios, corresponde a éste el despacho de los siguientes asuntos: fijar la política y sistemas técnicos a que debe sujetarse la planeación urbana; vigilar la contratación, ejecución y liquidación de las obras que se realicen por cuenta del Departamento; elaborar los estudios y proyectos de sistemas de agua potable y alcantarillado y, en su caso, realizarlos; dictar las políticas generales sobre la construcción y conservación de las obras públicas; llevar y mantener actualizado el registro del Plan Director conforme a lo dispuesto por la Ley del Desarrollo Urbano; regla-

mentar el establecimiento de fábricas y comercios y, en general, el ejercicio de cualquier actividad; autorizar la expedición de licencias para ejecutar obras de construcción, ampliación, modificación, conservación y mejoramiento de inmuebles, etc.

En lo social y económico corresponde al Departamento: promover y fomentar las actividades cívicas, sociales, culturales y recreativas; fijar las políticas para fomentar y organizar el deporte; fomentar la integración de grupos de servicio social voluntario; establecer las relaciones públicas para informar y orientar a los habitantes del Distrito Federal; cuidar de la prestación de los servicios médicos en los establecimientos o servicios sostenidos por el Departamento; fijar las políticas generales de la actividad turística en el propio Distrito Federal; y promover la integración de los órganos de colaboración ciudadana, a los que después nos referiremos.

Según indicamos antes, entre los órganos administrativos desconcentrados del Departamento, figuran, primordialmente, las dieciséis Delegaciones denominadas como sigue: Álvaro Obregón, Atzacotalco, 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.

Al frente de cada una de dichas Delegaciones está un Delegado que nombra el Jefe de Departamento, previo Acuerdo del Presidente de la República. Cada uno de ellos se auxilia, para el ejercicio de sus atribuciones, de los funcionarios que designe el propio Jefe del Departamento.

De acuerdo con el artículo 15 de la Ley Orgánica, los Delegados ejercerán las atribuciones que corresponden al Departamento del Distrito Federal, en sus respectivas jurisdicciones, quedando exceptuadas aquellas que por su naturaleza sean propias de los órganos de la Administración Centralizada. La desconcentración de atribuciones siempre será general y garantizará la autonomía de su ejercicio por los Delegados, en coordinación con los órganos de la Administración Central y desconcentrada para el mejor gobierno de la Entidad.

Corresponde a las Delegaciones del Departamento: atender y vigilar la debida prestación de los servicios públicos; expedir licencias para ejecutar obras de construcción, ampliación y modificación, con-

servación y mejoramiento de inmuebles; otorgar licencias para industrias, talleres, bodegas, construcciones y anuncios; autoriza los números oficiales y alineamientos; imponer las sanciones que correspondan por violaciones a los Reglamentos Gubernativos; coadyuvar con la Secretaría General de Protección y Vialidad en mantener el orden y la seguridad públicos; administrar los Tribunales Calificadores y los juzgados del Registro Civil; prestar servicios de mercados, parques, jardines, bosques, viveros y limpia; construir las vías públicas en los términos que fije el Jefe del Departamento; prestar el servicio de alumbrado público; construir las obras que ordene el Jefe del Departamento; prever la conservación de los servicios domiciliarios de agua potable y drenaje; reparar y conservar las tuberías del servicio de distribución de agua potable, etc.

Los órganos de colaboración ciudadana

Por su trascendencia como medios de perfeccionamiento de nuestro régimen democrático, nos parece que los llamados órganos de colaboración vecinal y ciudadana, introducidos en la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal merecen capítulo aparte.

Dice el artículo 44 de dicha Ley que los Comités de Manzana, las Asociaciones de Residentes y el Consejo Consultivo del Distrito Federal, son órganos de colaboración vecinal y ciudadana que prestarán su concurso mediante el ejercicio de las atribuciones y el cumplimiento de las obligaciones señaladas en la propia Ley y sus Reglamentos, para la más eficaz administración pública y la mejor prestación de los servicios generales, entre otros fines.

Se establece cómo se integran dichos órganos y, por lo que concierne específicamente a sus atribuciones y obligaciones se señala que las Juntas de Vecinos tienen a su cargo: recibir información mensual sobre la prestación de los servicios públicos; proponer al Delegado respectivo las medidas que estimen convenientes para mejorar dichos servicios; opinar y proponer soluciones sobre los servicios educativos, públicos o privados; opinar sobre las medidas administrativas adoptadas por las Delegaciones; informar al Consejo Consultivo sobre los problemas administrativos y de los servicios públicos que no hayan podido ser resueltos; cooperar en los casos de emergencia con las autoridades; opinar sobre los problemas de vivienda, etc.

Para el conocimiento y estudio de estos asuntos la Junta de Vecinos cuenta con el auxilio y colaboración de los Comités de Manzana, que son los organismos más idóneos para establecer y mantener en contacto directo con los ciudadanos de cada uno de ellos, y asimismo con los que les siguen en la escala ascendente de esta interesante estructura, que son las Asociaciones de Residentes, cuyas atribuciones específicas deberán ser materia de reglamentación en cada caso, pero que seguramente coincidirán, en lo fundamental, con las que acabamos de reseñar.

Por lo que respecta al Consejo Consultivo, sus atribuciones consisten en: colaborar con el Jefe del Departamento del Distrito Federal para la debida administración pública; proponer a dicho funcionario proyectos de Leyes y Reglamentos; informar a la autoridad sobre las deficiencias que surjan en la Administración Pública; opinar sobre estudios de planeación urbana; emitir opinión del Jefe del Departamento acerca de la Política Fiscal; coordinar los trabajos de las Juntas de Vecinos; proponer adiciones y modificaciones a los planes y programas de obras y servicios del Departamento, etc.

Como se colige de la índole de las atribuciones, tanto de las Juntas de Vecinos como del Consejo Consultivo, éstos son órganos de colaboración ciudadana cuyas funciones son esencialmente informativas y de consulta, y en manera alguna de carácter decisivo o ejecutivo.

El referéndum y la iniciativa popular

Independientemente de los Órganos de colaboración ciudadana en el orden administrativo, a que nos hemos referido en líneas anteriores, existen en el Distrito Federal dos instituciones de carácter preponderantemente jurídico-político, creadas para robustecer el ejercicio de la Democracia en dicha circunscripción, que son el referéndum y la iniciativa popular, uno y otra con apoyo en el artículo 73 fracción VI, Base 2ª de la Constitución de la República, y Reglamentadas en la Ley Orgánica que estamos comentando.

El referéndum, dice ésta, es un método de integración directa de la voluntad de los ciudadanos del Distrito Federal en la formación, modificación, derogación y abrogación de ordenamientos legales y reglamentarios relativos a éste.

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

El procedimiento legal del referéndum sobre ordenamientos legales corresponde iniciarlo exclusivamente al Presidente de la República y a las Cámaras de Diputados y de Senadores. En el caso de Reglamentos, dicho procedimiento corresponde iniciarlo, exclusivamente, al Presidente de la República.

Si se trata de ordenamientos legales el referéndum se substanciará una vez aprobada la Ley por el Congreso de la Unión, en forma previa a su remisión al Poder Ejecutivo para los efectos de su promulgación y publicación. El resultado del referéndum tendrá efectos vinculatorios para éste.

En el caso de Reglamentos, el referéndum se substanciará una vez formulado el proyecto correspondiente y en forma previa a su expedición por el Poder Ejecutivo, teniendo su resultado efectos igualmente vinculatorios para éste.

Es importante aclarar que el referéndum es obligatorio o es facultativo para el Poder Ejecutivo y para las Cámaras del Congreso de la Unión.

Es obligatorio cuando los ordenamientos legales o los reglamentos en proceso de creación, modificación o derogación, pueden tener efectos sobre la totalidad de los habitantes del Distrito Federal y corresponden a la satisfacción de necesidades sociales de carácter general.

Es facultativo cuando los ordenamientos legales y los reglamentos en proceso no correspondan, en términos generales, a las características que acabamos de señalar, es decir que no tengan efectos sobre la totalidad de los habitantes del Distrito Federal y no correspondan a la satisfacción de necesidades sociales de carácter general.

El procedimiento del referéndum se iniciará, previa información y difusión, con un mínimo de dos meses anteriores a la fecha de su instalación formal, del contenido y las características fundamentales de las normas de los ordenamientos legales o reglamentos que serán materia del referéndum.

Además, con la entrega de las formas para la votación deberá incluirse el texto completo del ordenamiento legal o del reglamento,

sólo de sus modificaciones o las razones de su derogación, para el conocimiento y juicio de los votantes.

Por lo que corresponde a la iniciativa popular sólo se tramitará por las autoridades competentes si queda fehacientemente comprobado que ella se encuentra apoyada por un mínimo de 100 000 ciudadanos, dentro de los que deben quedar comprendidos por lo menos 5 000 ciudadanos por cada una de las 16 delegaciones del Distrito Federal.

La iniciativa popular, en el caso de ordenamientos legales, se substanciará una vez satisfechos los requisitos legales conforme a lo dispuesto por el artículo 72 de la Constitución, que es el que regula el proceso de formación de las leyes.

Tratándose de reglamentos, la iniciativa popular se substanciará por el Poder Ejecutivo en los términos de lo dispuesto por el artículo 89, fracción I, de la Constitución (que consigna la potestad reglamentaria en favor del Ejecutivo) con sujeción a las reglas de procedimiento que señale la Ley.

Pero el referéndum y la iniciativa popular no han podido tener aplicación en la práctica porque el procedimiento previsto en el artículo 73, fracción VI, Base 2ª, de nuestro Código fundamental no ha sido legalmente establecido, y por ello ha quedado en suspenso la realización del dispositivo constitucional.

Como hemos visto, estas dos interesantes formas de participación política de los ciudadanos implican la intervención de los habitantes del Distrito Federal, y si éstos ya se encuentran apropiadamente organizados, en los términos de la Ley Orgánica, integrando los comités de manzana, las asociaciones de residentes, las juntas de vecinos y el consejo consultivo, nos parece que tal procedimiento se facilitaría, extraordinariamente si, mediante su adecuada reglamentación se utilizara el conducto de los mencionados órganos de colaboración vecinal para captar y hacer llegar a las autoridades la voluntad libremente expresada en estas materias por los ciudadanos.

Consideramos que los lineamientos básicos de dicha reglamentación, podrían ser del tenor siguiente:

A) El Congreso de la Unión o el Presidente de la República, en su caso, mediante convocatoria a la que se dará suficiente difusión y que será publicada cuando menos en dos periódicos diarios

de los de mayor circulación en la ciudad de México, invitarán a los ciudadanos residentes en el Distrito Federal a que expresen su voto en la fecha que al efecto se fije, sobre los proyectos de ley o de reglamento que se deban someter a referéndum.

B) Los jefes de manzana tendrán a su cargo distribuir las papeletas en la que los ciudadanos de su respectiva unidad expresarán su voluntad el día señalado para la votación.

C) Los comités de manzana asentarán en el acta que, con tal motivo se levante, el sentido y el número de votos emitidos. Dentro de los tres días siguientes entregarán las papeletas y el acta a la Asociación de Residentes del lugar, la que en el curso de los tres días siguientes al de la recepción de los documentos los harán llegar, acompañados de un resumen de concentración, a la junta de vecinos de la Delegación a que pertenezcan, a fin de que los Presidentes de las 16 juntas de vecinos que integran el Consejo Consultivo, lleven a cabo el cómputo final de los votos para hacerlo saber al Congreso de la Unión y al Ejecutivo Federal, según corresponda.

D) La iniciativa popular podrá proponerse en alguna reunión de los comités de manzana, y si fuere aprobada por mayoría, se someterá a la consideración del Consejo Consultivo para los efectos de lo dispuesto en la fracción II del artículo 51 de la Ley Orgánica. Si el Consejo Consultivo da su apoyo a la iniciativa, expedirá la convocatoria correspondiente a fin de someter aquélla a votación, en términos análogos a los de los incisos B) y C) que anteceden.

Naturaleza jurídica del Departamento del Distrito Federal

Cabe aquí hacer una distinción previa a fin de evitar confusiones: uno es el Distrito Federal, Entidad que forma parte de la Federación, en unión de los Estados, y otro el Departamento de su nombre que es la dependencia encargada de su gobierno interior y de su administración.

Como expusimos al referirnos a los antecedentes legislativos del Distrito Federal, éste nace como parte integrante de la federación con la constitución de 1824; figura también en la de 1857 y, por último, el Código Político de 1917 ratifica su existencia, coincidente

fundamentalmente en lo que corresponde a su territorio actual, pero no en lo que atañe a su gobierno interior y régimen administrativo.

El artículo 43 de la Constitución vigente enumera las partes integrantes de la Federación, que son precisamente 31 Estados y el Distrito Federal, ya que los primitivos territorios han dejado de existir al convertirse en entidades federativas.

El artículo 44 añade que, en caso de que los Poderes Federales se trasladen a otro lugar, el Distrito Federal se erigirá en Estado del Valle de México, con los límites y extensión que le asigne el Congreso.

Ahora bien, como lo reconoce el artículo 25 del Código Civil, el Distrito Federal, lo mismo que la Nación, los Estados, los Municipios y las demás corporaciones de carácter público reconocidas por la Ley, es una persona moral dotada de todos los atributos de éstas, de entre las cuales destacamos su capacidad para ser titular de derechos y obligaciones y el de contar con un patrimonio propio, sin los cuales su existencia carecería de justificación.

De lo anterior se deduce que el Distrito Federal es una entidad equiparable a los Estados de la Federación, pero que sin embargo se distingue de éstos en que carece de autonomía política, y por ende, no puede por sí mismo darse su propia constitución ni crear sus órganos particulares de Gobierno, pues según anotamos anteriormente es la Constitución Federal la que en su artículo 73, fracción VI, predetermina las bases fundamentales a las que deberá sujetarse la organización de la entidad.

Pasemos ahora a hacer algunas consideraciones en torno al Departamento que tiene a su cargo el Gobierno Interior y la administración del Distrito Federal, a fin de tratar de precisar su naturaleza jurídica.

El artículo 90 Constitucional, reformado por Decreto en el *Diario Oficial* el 21 de abril de 1981, preceptúa que la Administración Pública Federal será Centralizada y Paraestatal, conforme a la Ley Orgánica que expida el Congreso, que distribuirá los negocios del orden administrativo de la Federación que estarán a cargo de las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos, y definirá las bases generales de creación de las entidades paraestatales y la intervención del Ejecutivo Federal en su operación.

Por su parte, la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal prescribe que la Presidencia de la República, las Secretarías de Estado, los Departamentos Administrativos y la Procuraduría General de la República integran la Administración Pública Centralizada.

Antes de proseguir estimamos oportuno precisar lo que debemos entender por Administración Pública. Ésta, afirma el maestro Serra Rojas, es una entidad constitutiva por los diversos órganos del Poder Ejecutivo Federal que tiene por finalidad realizar las tareas sociales, permanentes y eficaces de interés general, que la Constitución y las Leyes Administrativas señalan al Estado para dar satisfacción a las necesidades Generales de una Nación.

La Ley Orgánica en estudio añade que, en el ejercicio de sus atribuciones y para el despacho de los negocios del orden administrativo encomendados al Poder Ejecutivo de la Unión, habrá las siguientes dependencias de la Administración Pública Centralizada: I. Secretarías de Estado, y II. Departamentos Administrativos.

Más adelante, la propia Ley en su artículo 26 dispone que, para el estudio, planeación y despacho de los negocios del orden administrativo, el Poder Ejecutivo de la Unión contará con las Secretarías de Estado que, en número de dieciocho ahí se enumeran y un solo Departamento Administrativo que es el Departamento del Distrito Federal.

Cabe aclarar que hasta antes de las enmiendas a los artículos 29, 92 y 93 Constitucionales a que después nos referiremos, la doctrina mexicana sostenía que los departamentos administrativos se diferenciaban de las Secretarías de Estado en que aquéllos no tenían ninguna función política; sus titulares carecían de la facultad del llamado refrendo ministerial; no podían ser citados a informar al Congreso ni tenían obligación de dar a conocer a éste, en la apertura de cada período ordinario de sesiones, el estado que guardaban los asuntos de su ramo.

Por ello se decía que los secretarios del despacho tenían el doble carácter de órganos políticos y administrativos, en tanto que los jefes de Departamento sólo tenían la calidad de órganos administrativos por carecer de aquellas funciones.

Pero a partir de la reforma del artículo 29, publicada en el Diario Oficial el 21 de abril de 1981, que como dice el maestro

Tena Ramírez hizo participar a los Jefes de Departamento, en condiciones de igualdad con los Secretarios de Estado, del acuerdo sobre suspensión de garantías; de la enmienda del artículo 92, publicada en la misma fecha, otorgando a los Jefes de Departamento la facultad de refrendar todos los reglamentos, decretos, acuerdos y órdenes del Presidente de la República; y en fin, la modificación del artículo 93, publicada el 31 de enero de 1974, ordenando que tanto los Secretarios del Despacho como los Jefes de los Departamentos Administrativos, luego que esté abierto el período de sesiones ordinarias, darán cuenta al Congreso del estado que guarden los respectivos ramos, pudiendo ser citados por cualquiera de las Cámaras para que informen cuando se discuta una ley o se estudie un negocio concerniente a su ramo.

En consecuencia, habiéndose otorgado funciones políticas a los Departamentos Administrativos en los términos de las reformas constitucionales que acabamos de resumir, estimamos que ha desaparecido el principal criterio de distinción en que se basaba la diferenciación que hacía la doctrina entre las Secretarías de Estado y los Departamentos Administrativos.

Por eso el Sr. Lic. Miguel de la Madrid afirma en su citada obra que, en la práctica, son pocas las diferencias reales que existen entre dichas dependencias de la Administración Pública Centralizada, por lo que puede llegarse a la conclusión de que la distinción entre unas y otros es únicamente terminológica.

Así lo reconoce la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, cuando en su artículo 10 establece en forma rotunda que las Secretarías de Estado y los Departamentos Administrativos tendrán igual rango, y entre ellos no habrá por tanto, preeminencia alguna.

En conclusión, el Departamento del Distrito Federal, es desde el punto de vista legal-constitucional y conforme a su naturaleza jurídica, un Departamento Administrativo que tiene a su cargo el gobierno interior y la administración de dicha entidad, cuya titularidad originaria corresponde al Presidente de la República, y que está investido de la misma jerarquía e igual rango que una Secretaría de Estado.

BIBLIOGRAFÍA

- Codificación de las disposiciones administrativas vigentes* cuya aplicación corresponde al Departamento del Distrito Federal.—Publicación Oficial.—México, 1943.
- DE LA MADRID HURTADO, Miguel, *Elementos de Derecho Constitucional*. Instituto de Capacitación Política del Partido Revolucionario Institucional, México, 1982.
- Diccionario Jurídico Mexicano*, Instituto de Investigaciones Jurídicas U.N.A.M., México, 1983.
- FAYA VIESCA, Jacinto, *Administración Pública Federal*. Editorial Porrúa, S. A., México, 1983.
- FRAGA, Gabino, *Derecho Administrativo*. Editorial Porrúa, S. A.—México, 1944.
- HERRERA SOMELLERA, José Luis, *Naturaleza Jurídica del Patrimonio Inmobiliario del Distrito Federal*. Conferencia Inédita.
- OVILLA MANDUJANO, Manuel, *Introducción a la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal y su Reglamento Interior*. Coordinación General Jurídica y Dirección General de Difusión y Relaciones Públicas, D.D.F., México, 1984.
- SERRA ROJAS, Andrés, *Derecho Administrativo*. Editorial Porrúa, S. A., México, 1977.
- TENA RAMÍREZ, Felipe, *Derecho Constitucional Mexicano*. Editorial Porrúa, S. A., México, 1944.
- , *Leyes Fundamentales de México, 1808-1893*. Editorial Porrúa, S. A., México, 1983.