

EL REGLAMENTO INTERIOR DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA DEL DISTRITO FEDERAL: ELEMENTO ESENCIAL DE SU NUEVO RÉGIMEN JURÍDICO

JAIME ÁLVAREZ SOBERANIS

SUMARIO: 1. INTRODUCCIÓN. 2. LA FUNCIÓN REGLAMENTARIA 2.1. EL REGLAMENTO: CONJUNTO DE NORMAS PARA FACILITAR LA APLICACIÓN DE UNA LEY. 2.2. ACTO ADMINISTRATIVO DEL TITULAR DEL EJECUTIVO FEDERAL. 2.3. EL REGLAMENTO INTERIOR: DOCUMENTO BÁSICO DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA. 2.4. EL REGLAMENTO INTERIOR COMO FUENTE DE FACULTADES Y ATRIBUCIONES. 2.5. PROPÓSITOS Y OBJETIVOS DEL REGLAMENTO INTERIOR. 3. EL NUEVO RÉGIMEN JURÍDICO DEL DISTRITO FEDERAL 3.1. DEFINICIÓN CONSTITUCIONAL. 3.2. ÓRGANOS DE GOBIERNO. 3.3. OTRAS FIGURAS JURÍDICAS NOVEDOSAS. 3.4. LA LEGISLACIÓN PRESENTE Y LA DEL FUTURO. 4. VIGENCIA DEL ANTERIOR RÉGIMEN JURÍDICO. 4.1. CONSTANTES HISTÓRICAS: LOS ANTECEDENTES. 4.2. EL DISTRITO FEDERAL ES TODAVÍA UN DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DEL PODER EJECUTIVO DE LA UNIÓN. 5. EL DISTRITO FEDERAL: UNA ENTIDAD EN TRANSICIÓN 5.1. TIEMPOS DE CAMBIO. 5.2. LA ENTIDAD FEDERATIVA "PLENA" ACTUALMENTE EN GESTACIÓN Y PRÓXIMA A NACER. 5.3. COEXISTENCIA DE NORMAS ANTERIORES CON NUEVAS. 5.4. PARTE DE LA FEDERACIÓN Y SEDE DE LOS PODERES DE LA UNIÓN. 6. EL NUEVO REGLAMENTO INTERIOR 6.1. ¿POR QUÉ EL NUEVO REGLAMENTO? 6.2. LAS PRINCIPALES CARACTERÍSTICAS DEL NUEVO REGLAMENTO INTERIOR. 6.2.1. FUNDAMENTO LEGAL. 6.2.2. ÁMBITOS DE ACCIÓN. 6.2.3. ORGANIZACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA DEL D.F. 6.2.4. LAS FACULTADES. 6.2.5. LAS ATRIBUCIONES. 6.2.6. DE LAS SUPLENCIAS. 6.3. CONCLUSIONES. 6.3.1. EL REGLAMENTO CONSTITUYE UNA OBLIGADA ACTUALIZACIÓN. 6.3.2. MUESTRA LA OPERACIÓN REAL DE LA ENTIDAD. 6.3.3. PRECISIÓN Y REDISTRIBUCIÓN DE FACULTADES Y ATRIBUCIONES.

1. INTRODUCCIÓN

El Reglamento Interior de la Administración Pública del Distrito Federal: (D.F.), expedido por el Dr. Ernesto Zedillo Ponce de León en su carácter de Presidente de la República, se publicó en el Diario Oficial de la Federación el 15 de septiembre de 1995, entró en vigor al día siguiente. Este ordenamiento jurídico secundario abroga al Reglamento Interior publicado hace diez años, porque ya resultaba obsoleto, y constituye una pieza angular del nuevo régimen del D.F.

Lo anterior es la expresión de un hecho jurídico importante ocurrido recientemente y alude a una situación especial: la actual coexistencia, en el Distrito Federal, de tres realidades jurídicas:

- a) Diversos aspectos vigentes de un régimen jurídico anterior, (la condición de Departamento de la Administración Pública Federal, lo que actualiza la facultad del presidente de la República para expedir el Reglamento);
- b) Elementos de una etapa de transición necesaria y definida (Artículos transitorios que ordenan la expedición del Reglamento); y
- c) El esquema de un nuevo régimen jurídico previsto para realizarse completamente en un futuro cercano. (La Administración Pública del Distrito Federal, reglamentada por este ordenamiento).

En este trabajo se pasará revista a esas circunstancias y sus implicaciones para el Gobierno del D.F., previo repaso de algunos conceptos fundamentales sobre la función reglamentaria.

Se revisará primero el nuevo régimen jurídico; enseguida es necesario hacer algunas referencias al anterior régimen y a lo que todavía tiene de vigente en esta etapa de transición, para finalmente concluir reflexionando sobre el Reglamento Interior como parte fundamental de la reforma política y administrativa del Distrito Federal.

2. LA FUNCIÓN REGLAMENTARIA

2.1. El reglamento: conjunto de normas para facilitar la aplicación de la ley

Desde el punto de vista estrictamente gramatical, se entiende por Reglamento: "La colección ordenada de reglas o preceptos, que por autoridad competente se da para la ejecución de una Ley o para el régimen de una corporación, una dependencia o un servicio" (Diccionario de la Lengua Española de la Real Academia, tomo II, pág. 1757). Esta es una definición teológica o finalista puesto que expresa cuál es la función propia

del Reglamento; es decir, en qué consiste su tarea fundamental: "ejecutar o aplicar la ley" ¿Por qué las leyes requieren de reglamentos para aplicarse? Por su carácter abstracto y general; mientras éstos, aunque también son generales, pueden y deben descender al detalle.

"Los Reglamentos son verdaderas normas y, en cuanto tales, son regulaciones abstractas y generales de situaciones de futuro, que deben ser publicadas y conservan una vigencia indefinida en tanto no se modifiquen o deroguen por otras normas de igual o superior rango" (Cosculluela).

2.2. Acto Administrativo del Titular del Ejecutivo Federal

El Reglamento como acto administrativo que es, está supeditado a la Constitución y a las leyes que de ella emanan.

En sentido jurídico, un reglamento es una norma de carácter general, abstracta e impersonal, expedida por el titular del Poder Ejecutivo con la finalidad de lograr la aplicación de una ley previa. En nuestra legislación, es producto de la facultad del Presidente de la República para proveer, en la esfera administrativa, a la exacta observancia de la ley. (Diccionario Jurídico Mexicano. Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM. p. 2751)

La facultad reglamentaria en el Derecho Mexicano es materialmente legislativa, aunque formalmente sea administrativa. No obstante lo dicho, se trata de una facultad propia del Ejecutivo y no derivada del Legislativo. (*Ibid*)

Como apunta Don Miguel Acosta Romero "Los reglamentos se han convertido en México, al igual que en muchos países del mundo, en un renglón importante de la actividad de la Administración Pública, constituyendo, además, una parte indispensable del orden jurídico del país".

Los reglamentos son de menor jerarquía que las leyes a las cuales no deben contravenir ni desbordar. No incorporan la mística de constituir expresión de la voluntad popular, sino tan sólo de la Administración Pública. Se relacionan con aquellas a través de los principios de primacía de la ley y reserva de la ley. Tienen siempre valor subordinado no sólo a la Constitución, sino también a las leyes, por eso se les denomina ordenamientos "secundarios". (Luis Cosculluela Montaner, en su Manual de Derecho Administrativo). Tienden a detallar los supuestos previstos en la ley, para que la individuación y aplicación del orden jurídico sea clara y efectiva.

2.3. El Reglamento Interior: documento básico de la Administración Pública

El Reglamento Interior es el instrumento jurídico que expide el Ejecutivo Federal, en ejercicio de la facultad que le confiere la fracción I del artículo 89 constitucional, con el objeto de reglamentar las disposiciones legales que confieren atribuciones a las depen-

dencias del propio Ejecutivo, determinando su distribución entre las diferentes unidades administrativas. En este caso se trata de las unidades que integran el todavía Departamento del Distrito Federal. La expedición del Reglamento constituye una manifestación del principio de autonomía de la Administración Pública.

Es un documento básico para la acción de la Administración Pública. El principio de legalidad, esencial en el Estado de Derecho, establece que las autoridades sólo pueden hacer aquello para lo que están expresamente facultadas; por lo anterior, los titulares de los órganos reciben de las leyes sus atribuciones, pero el Reglamento las detalla y, además, las individualiza para evitar duplicaciones y conflictos competenciales. Constituye un puente que une a la ley (en el caso del Distrito Federal, básicamente al Estatuto y a la Ley Orgánica) con su ejecución.

2.4. El Reglamento Interior como fuente de facultades y atribuciones

El marco jurídico de la actuación gubernativa está acotado por todos los ordenamientos jurídicos mencionados, que van de lo abstracto y general a la concreción de la norma reglamentaria, que por razón de su naturaleza es específica y llega al detalle. En efecto, la actividad de la Administración –también la de naturaleza normativa– debe basarse en la atribución previa de una potestad.

Las normas reglamentarias deben ser cumplidas por sus destinatarios y por los propios funcionarios de la Administración, a los cuales otorgan diversas facultades.

La facultad, en su concepto jurídico, es la aptitud o potestad de una persona para modificar una situación jurídica existente en uno mismo o de otros. No sólo para realizar hechos lícitos (jurídicamente permitidos) sino para producir actos jurídicos válidos. Indica que alguien está investido jurídicamente (por una norma de derecho) para realizar un acto jurídico válido, para producir efectos jurídicos previstos.

La *facultad* muestra claramente una función esencial de todo orden jurídico: la función de atribución o facultamiento de poderes, necesaria para la creación y modificación de todo orden jurídico. En el Derecho Público la noción de facultad se encuentra asociada a la noción de competencia, que se identifica con las facultades del órgano.

Un último comentario: generalmente se aplica la palabra facultad para designar la potestad que se otorga a una persona, y atribución la que se otorga a una área o unidad administrativa. Esta diferencia doctrinaria fue adoptada por el Reglamento.

2.5. Propósitos y objetivos del Reglamento Interior

La expedición del Reglamento obedece, entre otras razones, al propósito de modernizar la estructura administrativa del DDF.

Se ha procurado plasmar en el contenido del Reglamento cuatro criterios de "modernización". Los parámetros utilizados son:

- i). Simplificación administrativa. Este objetivo se alcanza describiendo con claridad y precisión las facultades de cada unidad administrativa.
- ii). Desregulación. Suprimiéndose trámites y requisitos innecesarios. Se parte del principio de confiar en el decir y hacer de los administrados.
- iii). Transparencia, puesto que pretende dejarse en claro qué es lo que cada quien puede y debe hacer sometiéndonos todos al principio de legalidad, en el sentido de que las autoridades sólo pueden hacer aquello para lo que están expresamente facultadas.
- iv). Actualización, suprimiéndose todo aquello que es obsoleto, que ya no tiene sentido, ni funciona, para sustituirlo por disposiciones alusivas a las cuestiones de actualidad, que exigen una acción de la autoridad en el presente.

3. EL NUEVO RÉGIMEN JURÍDICO DEL DISTRITO FEDERAL

Este nuevo régimen jurídico se definió en el Decreto que reforma diversos artículos de la Constitución, publicado en el Diario Oficial de la Federación del 25 de octubre de 1993.

Sus principales elementos son los siguientes:

3.1. Definición constitucional

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en su artículo 43 considera al Distrito Federal como *parte integrante de la Federación*.

En su artículo 44 establece que "*La Ciudad de México es el Distrito Federal. sede de los Poderes de la Unión y Capital de los Estados Unidos Mexicanos.*" Por cierto que esta definición no hace felices a todos los estudiosos del Derecho.

En ese precepto constitucional por primera vez se hace explícita la doble naturaleza jurídica del Distrito Federal.

Y en su artículo 122 establece que "*El Gobierno del Distrito Federal estará a cargo de los Poderes de la Unión, los cuales lo ejercerán por sí y a través de los órganos de Gobierno del Distrito Federal representativos y democráticos, que establece esta Constitución.*"

3.2. Órganos de gobierno.

Esos órganos de gobierno son:

- *La Asamblea de Representantes;*

- *El Jefe del Distrito Federal; y*
- *El Tribunal Superior de Justicia.*

Veamos sus principales y novedosas características:

La Asamblea de Representantes del Distrito Federal

Es uno de los órganos donde se muestran más evidentes las condiciones de democracia y representatividad del Gobierno del Distrito Federal.

Se compone de 66 miembros: 40 electos por votación mayoritaria relativa y 26 por representación proporcional.

Hasta 1994 sólo emitía reglamentos en materia de policía y buen gobierno: Ahora legisla, en el ámbito local, en múltiples materias definidas por la fracción IV inciso g) del artículo 122 Constitucional.

El Jefe del Distrito Federal

Es el Titular de la Administración Pública del Distrito Federal.

Nombrado por el Presidente de la República entre los Representantes de la Asamblea, diputados y senadores electos por el D.F., del partido político con más asientos en el órgano legislativo del que provenga.

Este nombramiento lo somete a la ratificación de la Asamblea de Representantes; en caso negativo, hace otra propuesta y si se repite la negativa entonces es el Senado el que nombra al Titular.

El Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal

La reforma más destacada en este órgano de gobierno es la instauración del Consejo de la Judicatura, cuyas responsabilidades son las de administración, vigilancia y disciplina del propio Tribunal.

Se integra por siete miembros, de los cuales uno será el Presidente del Tribunal Superior de Justicia, quien también lo será del Consejo; un Magistrado, un Juez de Primera Instancia y un Juez de Paz; dos consejeros designados por la Asamblea de Representantes y uno por el Jefe del Distrito Federal.

3.3. Otras figuras jurídicas novedosas

Los Consejos Ciudadanos

Serán la nueva representación vecinal. Son elegidos directamente por voto libre, secreto y personal de entre los vecinos de las demarcaciones delegacionales.

Comisiones metropolitanas

Se instalarán para la eficaz coordinación de las distintas jurisdicciones locales y municipales entre sí y de éstas con la Federación y el Distrito Federal, en la planeación y ejecución de acciones en las zonas conurbadas limítrofes con el Distrito Federal. Lo novedoso es su reconocimiento, en este nivel jurídico, que normará esta indispensable tarea: la coordinación metropolitana.

3.4. La legislación presente y la del futuro

La "nueva naturaleza" del Distrito Federal se expresa en diversos ordenamientos jurídicos y ha requerido un intenso trabajo de creación normativa, del que es parte importante el propio Reglamento. Acto continuo se describirán los principales.

El nuevo Artículo 122 constitucional

Al reformarse completamente pasa a ser el precepto constitucional esencial en cuanto al D.F. porque contiene la mayor parte de su nuevo régimen jurídico.

En este artículo se establecen las disposiciones relativas al Gobierno del Distrito Federal y sus órganos de gobierno, así como sobre la organización y funcionamiento del Consejo de la Judicatura del Distrito Federal.

El Estatuto de Gobierno del Distrito Federal (Publicado en julio de 1994).

Establece:

- La distribución de atribuciones de los Poderes de la Unión en materias del Distrito Federal y de los órganos de gobierno del Distrito Federal;
- La organización y facultades de los órganos locales de gobierno;
- Los derechos y obligaciones de carácter público de los habitantes;
- La organización de la Administración Pública;
- La integración de los Consejos de Ciudadanos, para que la ciudadanía intervenga en la gestión, supervisión, evaluación y consulta o aprobación de programas delegacionales de la Administración Pública del Distrito Federal.

La Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal (publicada en diciembre de 1994).

Establece la organización de la Administración Pública del Distrito Federal; la divide en central, desconcentrada y paraestatal; precisa el territorio del D.F., así como la demarcación de las delegaciones del D.F., y establece la competencia de los Secretarios, Oficial Mayor, Contralor General, y Delegados.

Asimismo, se ha continuado el proceso normativo local con la publicación, en 1995, de:

- Ley Orgánica de la Asamblea de Representantes.
- Ley de Participación Ciudadana.
- Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda de la Asamblea de Representantes.

De igual manera se ha avanzado en los proyectos de leyes en materia de deporte (ya aprobado por la Asamblea de Representantes), turismo, medio ambiente, desarrollo urbano, vivienda, transporte, fomento y desarrollo, abasto, protección civil, asistencia a discapacitados, Tribunales del Fuero Común; Tribunal de lo Contencioso Administrativo, y otras como la novedosa ley sobre la violencia intrafamiliar.

Y, como parte de este marco regulatorio general, se cuenta con **el Reglamento Interior de la Administración Pública del Distrito Federal.**

4. VIGENCIA DEL ANTERIOR RÉGIMEN JURÍDICO

4.1. Constantes históricas: los antecedentes

A fin de comprender la trascendencia del nuevo régimen jurídico del Distrito Federal es necesario tener como punto de referencia el régimen inmediato anterior. Sin embargo, para ello es conveniente referirse, aunque muy brevemente, por lo menos a dos constantes que forman parte de las razones históricas de las actuales circunstancias materiales y de su expresión legal.

La primera:

Durante siglos la Ciudad de México ha sido gobernada por la máxima autoridad del Estado a través de una persona o grupo de personas nombradas por esa autoridad.

La segunda constante histórica:

La Ciudad de México siempre ha sido, con contadas excepciones, asiento de los poderes de la nación.

Sus implicaciones:

Es un reto político y jurídico la coexistencia de autoridades locales con autoridades superiores generales, el interés municipal y el interés nacional, el tener el Congreso General que legislar tanto para todo el país como para esta porción del territorio. Y, también, el de la elección y atribuciones de las autoridades locales.

Por ello la mayoría de los juristas señalan como especial y distinta, la organización de los órganos de gobierno de la ciudad de México, del Distrito Federal.

Actual concurrencia de los Poderes de la Unión con los órganos locales de gobierno.

Como ejemplo de esta coexistencia están las atribuciones del Congreso de la Unión del Distrito Federal, dentro de las que destacan las de expedir el Estatuto de Gobierno y continuar siendo el órgano legislativo para la Ciudad de México, en las materias que expresamente no se le hayan conferido a la Asamblea de Representantes. Por ejemplo: seguridad pública.

El senado puede nombrar al Jefe del Distrito Federal y removerlo, si dos propuestas del Presidente para este cargo no fueron ratificadas por la Asamblea.

El Presidente de la República nombra al Jefe del Distrito Federal para su ratificación en la Asamblea de Representantes. También tiene la facultad de la remisión anual al Congreso de la Unión de los montos de endeudamiento necesarios para el financiamiento del presupuesto de egresos, y la facultad para iniciar leyes y decretos. Asimismo, aprueba el nombramiento del Procurador General de Justicia del Distrito Federal.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación conoce de las controversias que susciten entre el D.F. y los Estados así como entre los órganos locales de gobierno.

Recientemente y en el marco de la reforma política capitalina, el propio D.D.F. propuso, además de restituir plenamente sus derechos políticos a los capitalinos, buscar un mayor equilibrio y compatibilidad en las relaciones entre el Gobierno federal y local.

4.2. El Distrito Federal es todavía un Departamento Administrativo del Poder Ejecutivo de la Unión.

Decimos *todavía* por dos razones:

- Hasta que se nombre el Jefe del Distrito Federal en 1997, periodo de transición que está previsto en el artículo Quinto Transitorio del Decreto de reformas constitucionales de 1993, por lo que el gobierno del Distrito Federal sigue a cargo del Presidente de la República, y
- Como consecuencia, se abroge su *status* de Departamento Administrativo del Ejecutivo Federal en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

En congruencia con lo anterior, el Estatuto de Gobierno y la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal, prevén también, en sus artículos transitorios, precisamente este periodo.

5. EL DISTRITO FEDERAL: UNA ENTIDAD EN TRANSICIÓN

La autoridad ha sido especialmente sensible para escuchar y atender las demandas de partidos políticos, organizaciones sociales y ciudadanos por avanzar en el camino de la democracia. Este avance es un proceso en el que intervienen las partes interesadas, y se da paulatinamente. No se consigue automáticamente por la sola exigencia ciudadana, ni por una decisión espontánea de autoridad. Han habido muestras de la voluntad política del Sr. Lic. Óscar Espinosa Villarreal, Regente de la ciudad, para culminar la reforma política.

A esta voluntad debe corresponder y ha correspondido un buen esfuerzo de concentración que oportunamente se traducirá en una nueva normativa.

5.1. Tiempos de cambio

La complejidad de la Administración, las características de la propia reforma y las negociaciones de los grupos políticos, obligaron a programar una transformación gradual a fin de que ésta iniciase en 1994 y concluyera hasta 1997.

Las características temporales de esta etapa –que actualmente vivimos– se establecen en los Artículos Transitorios de dicho Decreto:

- A partir de la III Asamblea de Representantes, integrada el 15 de noviembre de 1994, ésta tiene nuevas facultades, ya que es la Primera Legislativa.
- El primer nombramiento del Jefe del Distrito Federal será hasta diciembre de 1997 y el periodo constitucional respectivo concluirá el 2 de diciembre del año 2000.
- Los Consejos de Ciudadanos se instalarán en 1995.
- En tanto se expidan las nuevas normas aplicables al Distrito Federal continuarán rigiendo las disposiciones legales y reglamentarias vigentes.

5.2. La entidad federativa "plena" actualmente en gestación y próxima a nacer.

Debido a todo lo expuesto, actualmente el D.F. es una entidad en transición. El tránsito es de un Departamento Administrativo dependiente del Ejecutivo Federal a una entidad con sus tres órganos de gobierno, representativos y democráticos.

En efecto, a partir de las reformas a la Constitución, de octubre de 1993, continuando con la expedición del Estatuto de Gobierno en julio de 1994 y de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal, publicada en diciembre también de 1994, se dan pasos firmes a dotar al D.F. no sólo de órganos de gobierno representativos y democráticos, sino también capaces de enfrentar la compleja problemática de esta gran ciudad.

El carácter *sui géneris* que tiene el Distrito Federal se refleja en el marco jurídico que lo rige. Los ordenamientos jurídicos citados con anterioridad forman parte del nuevo Derecho que regula esta entidad, a la que puede calificarse como en proceso de gestación y próxima a nacer.

Al apuntalar este nada fácil nacimiento de la entidad federativa autónoma (que se da gobierno a sí misma, según la voluntad de sus habitantes) y que, sin embargo es la sede de los Poderes Federales que también contribuyen a su gobierno, colabora la mayéutica integrada por otras nuevas Legislaciones como la Ley Orgánica de la Asamblea de Representantes, de la Contaduría Mayor de Hacienda de la Propia Asamblea, y la Ley de Participación Ciudadana.

5.3. Coexistencia de normas anteriores con nuevas

En esta etapa de transición coexisten instituciones y normas anteriores con las modernas. De hecho, hoy tienen plena vigencia los artículos transitorios establecidos en los ordenamientos expedidos.

Todo ello se refleja en el Reglamento que fue elaborado conjuntamente por la Oficialía Mayor y lo que hoy día constituye la Subsecretaría de Asuntos Jurídicos, previa consulta con todas y cada una de las áreas que integran la Administración Pública capitalina.

5.4. Parte de la Federación y Sede de los Poderes de la Unión.

El Distrito Federal tiene perfiles propios. La favorable evolución del país, y el desarrollo alcanzado han hecho surgir la inquietud en los habitantes de la ciudad de que el Gobierno del D.F. pueda gozar de mayor autonomía frente a los Poderes Federales, y que los ciudadanos del propio D.F. ejerzan plenos derechos públicos al participar de manera directa en elecciones democráticas y transparentes para seleccionar a sus gobernantes.

Esta aspiración no es novedosa y se ha buscado realizar mediante diversas fórmulas. Algunos observadores insisten en un regreso al régimen municipal como sucedía en el Virreinato. Otros quieren un Estado clásico como los restantes que integran la Federación.

Las reformas constitucionales de 1993 y 1994 han implicado un importante avance en esa línea, pero todavía falta camino por recorrer. El Sr. Lic. Óscar Espinosa Villarreal, Regente de esta gran ciudad, ha declarado que está en vías de aprobarse una nueva reforma que prevé la elección directa del Jefe del Distrito Federal para 1997.

El pronunciamiento del Ejecutivo Federal en el Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000 por la elección directa del responsable del gobierno del Distrito Federal, y las expresiones de apoyo del actual Regente a esta nueva forma electoral, tendrán vigencia

cuando el Congreso de la Unión modifique la Constitución, el Estatuto de Gobierno y demás normas relativas.

6. EL NUEVO REGLAMENTO INTERIOR

6.1. ¿Por qué un Nuevo Reglamento?

La primer respuesta, que es la más sencilla: porque así lo ordenan el Estatuto de Gobierno y la Ley Orgánica. Sin embargo, existen también otras razones de fondo.

El Derecho tiene que ajustarse a las demandas de la sociedad, y más aún a las de una tan dinámica y compleja como la capitalina. De ahí la importancia de este ordenamiento: es un indispensable instrumento para el nuevo régimen jurídico del Distrito Federal.

Entre otros méritos contiene la actualización de facultades y atribuciones de las distintas unidades administrativas, lo que les permitirá enfrentar sus tareas de acuerdo con las nuevas circunstancias de esta gran Ciudad.

6.2. Las principales características del nuevo Reglamento Interior

6.2.1. Fundamento legal

Lo expidió el Presidente de la República con fundamento en el artículo 89 fracción I de la Constitución, y de conformidad con lo preceptuado por el Estatuto de Gobierno y la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal.

6.2.2. Ámbitos de acción

Son diversos los ámbitos de acción del Gobierno del Distrito Federal que se reflejan en el Reglamento: la materia propiamente gubernativa, la jurídica, la hacienda, las obras públicas, el desarrollo económico, la ecología, el transporte, la seguridad pública, la salud, el desarrollo social, la cultura y la recreación, el deporte, vivienda y desarrollo urbano y otros no menos importantes.

6.2.3. Organización de la Administración Pública del D.F.

El Reglamento Interior establece, en su Artículo 2o. que la Administración Pública del Distrito Federal contará con las dependencias, unidades administrativas y órganos desconcentrados siguientes.

En el ámbito central: una Jefatura, 9 Secretarías, la Oficialía Mayor, la Contraloría General, 2 Subsecretarías y la Tesorería; 45 Direcciones Generales, 4 Subtesorerías y la Procuraduría Fiscal; 8 Direcciones de área, las administraciones tributarias y 3 Subpro-

curadurías fiscales, y 2 Unidades. En el ámbito desconcentrado, las Delegaciones del Distrito Federal y otros 8 órganos de esa naturaleza.

Un criterio importante que siguió para incluir a estas unidades es si realizan o no actos de autoridad, pues de hacerlo conviene que aparezcan sus facultades en el Reglamento.

6.2.4. Las Facultades

El primer precepto relativo a las facultades del Jefe del Distrito Federal es que en él recaen la representación del Distrito Federal. Se trata de establecer la titularidad del órgano de gobierno.

Posteriormente se dispone que para el trámite y resolución de los asuntos podrá conferir sus facultades delegables a servidores públicos subalternos mediante el respectivo Acuerdo. Asimismo, los servidores públicos superiores y los titulares de las unidades administrativas también podrán encomendar el ejercicio de sus funciones a otros servidores públicos, previo acuerdo del Jefe del Distrito Federal.

En el siguiente artículo se establecen 14 facultades no delegables del Jefe del Distrito Federal, además de las definidas en otros ordenamientos.

Los Secretarios tienen establecidas sus facultades en el Título Segundo, Capítulo I, y el Oficial Mayor y en Contralor General en los Capítulos II y III, respectivamente.

Las principales facultades de los Secretarios son las establecidas en el Artículo 6o., de entre las que destacan las siguientes: Desempeñar las comisiones que les encomiende el Jefe del Distrito Federal y mantenerlo informado. Coordinarse entre sí y con el Oficial Mayor y el Contralor General.

Asimismo, formular anteproyectos de presupuesto, dictar medidas para el mejoramiento administrativo, delegar facultades, recibir en acuerdo a servidores públicos y en audiencia al público, proporcionar información, datos o cooperación técnica que les sean requeridos por las dependencias del Ejecutivo Federal.

También, hacer estudios sobre organización de las Unidades Administrativas a su cargo; adscribir personal y vigilar que se cumplan las disposiciones.

Facultades del Oficial Mayor

En el Artículo 7o. se indican, entre otras, las de atender las necesidades administrativas de la Administración Pública Centralizada del Distrito Federal.

También las de establecer y difundir políticas de administración de recursos humanos y materiales, tecnología, bienes y servicios informáticos, patrimonio inmobiliario, acervo histórico, bienes muebles. Así como proponer aquellas políticas relacionadas con las entidades paraestatales.

Facultades del Contralor General

De conformidad con el Artículo 8o., son las que le confiere la Ley Orgánica y le atribuyan otras leyes, reglamentos, el Jefe del Distrito Federal y las que le correspondan a las unidades administrativas que se le adscriban.

6.2.5. Las Atribuciones

Las atribuciones se refieren a áreas, y no necesariamente a personas específicas como en el caso de las facultades.

En los siguientes capítulos del Reglamento se describen las atribuciones de las Unidades Administrativas. Aquí habría que aclarar que se incluyeron algunas Direcciones de rea, las Administraciones Tributarias y las Subprocuradurías fiscales, unidades que, por emitir actos de autoridad, requieren que se consignen sus atribuciones en el Reglamento para que esos actos tengan plena legalidad.

Repasemos sintéticamente esas atribuciones.

Atribuciones de las Subsecretarías:

Del Subsecretario **de Gobierno**. Atribuciones en materia de: Gobierno, relaciones con estados y con municipios, política demográfica, trabajo y previsión social, reclusorios y centros de readaptación social, protección civil, regularización de la tenencia de la tierra y coordinación metropolitana.

Asimismo, relaciones con los Poderes de la Unión, órganos de gobierno local, comisión de límites, y relaciones con grupos políticos y sociales.

En el Artículo 10 se encuentran las del Titular de la Subsecretaría de **Asuntos Jurídicos**:

Coordinar la función jurídica del Distrito Federal, excepto en materia fiscal; actuar como órgano de consulta y asesorar jurídicamente; definir, unificar, sistematizar y difundir criterios jurídicos en la interpretación y aplicación de las disposiciones jurídicas del Distrito Federal, y respecto a resoluciones de las dependencias del Distrito Federal, excepto en material fiscal.

También, someter a consideración del Jefe del Distrito Federal proyectos de iniciativas de leyes, reglamentos, decretos, acuerdos, órdenes y circulares, excepto en materia fiscal. Vigilar el cumplimiento jurídico de los preceptos constitucionales, especialmente los relativos a las garantías individuales y los derechos humanos.

Elaborar informes previos y justificados en materia de amparo; intervenir en los juicios cuando sea demandado el Jefe del Distrito Federal; ordenar visitas especiales sobre actos y resoluciones de las dependencias; revisar y sancionar contratos, convenios y concesiones.

Coordinar y vigilar el cumplimiento de las disposiciones en materia de jurados, panteones, Consejo de Tutelas, Registro Público de la Propiedad y de Comercio, legalizaciones, exhortos y bienes mostrencos, así como intervenir en materia de cultos y desamortizaciones.

Determinar, en la esfera de sus atribuciones, los casos de expropiación u ocupación por utilidad pública, y proponer al Jefe del Distrito Federal la solicitud del correspondiente decreto.

Asimismo, caen en su ámbito de competencia la Defensoría de Oficio del Fuero Común, los Servicios de Orientación y Asistencia Jurídica, los Juzgados Civicos y el Registro Civil.

Atribuciones de la Tesorería

Según el Artículo 11o., corresponde al Titular de la Tesorería del Distrito Federal:

Someter a consideración superior las bases para la política fiscal de la Hacienda Pública del Distrito Federal, acorde con el Programa General de Desarrollo de la Ciudad.

Asimismo, lo relativo a Ingresos, iniciativa de leyes fiscales; política de bienes y servicios, autorizar precios y tarifas. Política tributaria, tasas y tarifas impositivas.

Contribuciones (Administración, recaudación, Comprobación, determinación y cobro).

El Capítulo VI, del artículo 12 al 75o., se dedica a las atribuciones de todas las demás Unidades Administrativas.

El Artículo 12o. señala que los Titulares se auxiliarán de subalternos de acuerdo con las necesidades del servicio y con el presupuesto.

Por su parte, el Artículo 13o. se refiere a funciones genéricas, administrativas, para el Procurador Fiscal, Subtesoreros y Directores Generales. Y el Artículo 14o. contiene las atribuciones de la Dirección General de Comunicación Social.

Temática de algunas de las principales Unidades administrativas del DDF:

Del artículo 15o. al 22o., en materia de **Gobierno:**

- Se encuentran la función propiamente de Gobierno; atención a reclusorios y centros de readaptación; regularización territorial, trabajo y previsión social y protección civil.
- En el área jurídica: Servicios Legales, Registro Público de la Propiedad y de Comercio, y la Dirección General Jurídica y de Estudios Legislativos.

Del Artículo 23o. al 25o., en materia de **desarrollo urbano y vivienda:**

- Administración urbana y desarrollo urbano.

Del Artículo 26o. al 29o. en materia de **desarrollo económico:**

- Políticas y normatividad económica; promoción e inversiones; operación y control de proyectos; abasto, comercio y distribución.

Del Artículo 30o. al 31o. en materia de **medio ambiente:**

- Prevención y control de la contaminación, y proyectos ambientales.

Del Artículo 32o. al 35o. en materia de **obras y servicios:**

- Obras públicas; servicios urbanos; construcción y operación hidráulica; construcción de obras del Sistema de Transporte colectivo.

Del Artículo 36o. al 39o. en materia de **educación, salud y desarrollo social.**

- Acción social, cívica y cultural; promoción deportiva; servicios de salud y protección social.

Del Artículo 40o. al 57o. en materia de **finanzas:**

- Atribuciones de las cuatro Subtesorerías: de Política Fiscal, de Administración Tributaria, de Fiscalización, y de Catastro y Padrón Territorial. Así como de cuatro direcciones de área que realizan actos de autoridad y de las administraciones tributarias.
- Asimismo, atribuciones de las Direcciones Generales de Programación y Presupuesto y Administración Financiera. También de la Procuraduría Fiscal del Distrito Federal y de tres Subprocuradurías: de Servicios Jurídicos; de Juicios, y de Recursos Administrativos.

Del Artículo 58o. al 61o. en materia de **transportes y vialidad:**

- Planeación y proyectos; normatividad y evaluación; servicios al transporte, y control de tránsito.

Del Artículo 62o. al 65o. en materia de **seguridad pública.**

- Atribuciones de las Direcciones Generales de Seguridad Pública Regional: Poniente-Suroeste; Oriente-Suroeste, y Norte-Centro.
- Y de agrupamientos; Control Operativo y Servicios de Apoyo.

Del Artículo 66o. al 69o. las unidades administrativas de la **Oficialía Mayor:**

- Direcciones Generales de Administración y Desarrollo de Personal, de Recursos Materiales y Servicios Generales; de Modernización Administrativa, y del Patrimonio Inmobiliario.

Del Artículo 70o. al 73o. en materia de **contraloría general**:

- Con tres Direcciones Generales: de Auditoría, de Legalidad y Responsabilidad, y de Evaluación y Diagnóstico, y una dirección de área que realiza actos de autoridad: la de Responsabilidades y Sanciones.

Finalmente, del Artículo 74o. al 75o, las dos Unidades: Unidad de Comisarios, que actúa como representante de la Contraloría General y la Unidad de Zoológicos de la Ciudad de México.

Ámbito Desconcentrado

El Título Tercero se refiere a las atribuciones de las delegaciones y de los demás órganos desconcentrados. El Artículo 76 menciona como órganos desconcentrados a las delegaciones y a otros ocho órganos.

De las Delegaciones

De sus atribuciones, consignadas en el artículo 77o., podemos citar: el otorgar licencias y autorizaciones, autorizar precios para acceso a diversiones, fomentar la constitución del patrimonio familiar, prestar diversos servicios, establecer ventanillas únicas de gestión, otorgar licencias para el uso del suelo rural, etc.

De los demás órganos desconcentrados

Del Artículo 78o. al 81o. se enuncian las atribuciones de cada uno de los siguientes desconcentrados: Comisión de Recursos Naturales, Comisión de Aguas del Distrito Federal, Planta de Asfalto del Distrito Federal y Servicio Público de Localización Telefónica.

De la Procuraduría Social, el Instituto de Vivienda de la Ciudad de México, la Junta de Asistencia Privada y del Instituto Técnico de Formación Policial no se mencionan sus atribuciones en este Reglamento porque se encuentran en otras regulaciones.

6.2.6. De las suplencias

El Título Cuarto, en su Capítulo IV, del artículo 82o. al 84o. y último, establece los preceptos para las suplencias de los Servidores Públicos.

Artículos Transitorios

Los artículos transitorios usualmente son muy importantes; en el caso del Reglamento que comentamos lo son más, principalmente en un periodo como éste, de transición. Repasémoslos brevemente:

El **Primero** indica la fecha de entrada en vigor (16/septiembre/95). Y el **Segundo**, que se abroga el Reglamento Interior del 23 de agosto de 1985.

El **Tercero** señala que las nuevas unidades o con denominación nueva se harán cargo de los asuntos que antes correspondían a otras áreas. Y el **Cuarto** que los derechos de los trabajadores del Distrito Federal serán respetados conforme a la ley.

El **Quinto** se refiere a la transferencia de recursos a las nuevas unidades competentes. Y el **Sexto** que las atribuciones de la Defensoría de Oficio serán asumidas directamente por la Subsecretaría de Asuntos Jurídicos.

El **Séptimo** dice que en tanto es nombrado el primer Jefe del Distrito Federal, el Jefe del Departamento del Distrito federal tendrá las siguientes facultades indelegables:

Desempeñar las comisiones que le confiera el Presidente de la República y proponer al Titular del Ejecutivo Federal los proyectos de iniciativas de leyes, así como los reglamentos, decretos, acuerdos y órdenes de competencia del Distrito Federal.

El **Octavo** en tanto no se expidan los manuales previstos en este reglamento, el Jefe del Departamento del D.F. queda facultado para resolver las cuestiones relativas que conforme a los manuales se deben regular.

6.3. Conclusiones

De todo lo expuesto sobre este ordenamiento jurídico secundario se llega a la conclusión de que es un documento de trabajo que hay que estudiar para aplicarlo adecuadamente.

6.3.1. El Reglamento constituye una obligada actualización

En efecto, se tenía que modificar la reglamentación interior, al cambiar la naturaleza jurídica del Distrito Federal. Veamos dos ejemplos:

En tanto "Dependencia del Poder Ejecutivo Federal", como se indica en el anterior Reglamento, está encargada del despacho de los asuntos que le encomienden las leyes y el Presidente de la República. En cuanto una entidad gobernada por los Poderes de la Unión y por sus tres órganos de gobierno, la Administración Pública tiene a su cargo el desempeño de las atribuciones que expresamente le encomienden el Estatuto de Gobierno, su Ley Orgánica y otras disposiciones aplicables (Artículo 1o. del actual Reglamento).

Así como en el anterior Reglamento se indica la atribución del Jefe del Departamento del Distrito Federal de rendir un informe anual al Presidente de la República del estado que guarde su ramo y el sector correspondiente (Artículo 5o. fracción XVI), la del Jefe del Distrito Federal de "Presentar por escrito a la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, a la apertura de su primer período ordinario de sesiones, el informe

anual sobre el estado que guarde la administración pública del Distrito Federal". (Artículo 5o. fracción VI del Reglamento Vigente).

6.3.2. Muestra la operación real de la entidad

La evolución de las instituciones, a través de la actividad cotidiana, va modificando las estructuras hasta que éstas son rebasadas por la realidad, dejando obsoleta su expresión organizativa y jurídica. La actualización del Reglamento es un esfuerzo oportuno para ajustar la norma a la realidad.

Es el reconocimiento de una situación actual, en cuanto al número real de unidades existentes, acompañado de la regulación legal de su labor.

Esto es muy importante para cada quien, es decir, los servidores públicos y la ciudadanía en general, sepan lo que tienen que hacer y lo que pueden hacer, a quién le corresponde hacer algo, no sólo por costumbre o por una indicación aislada o por acumulación de instrucciones, sino ordenadamente y conforme a Derecho.

6.3.3. Precisión y redistribución de facultades y atribuciones

También las modificaciones en relación con el Reglamento anterior se dirigieron a precisar y a redistribuir facultades y atribuciones conforme a Derecho.

Era evidente que algunas áreas duplicaban atribuciones, que otras tenían facultades sujetas a tan amplia interpretación que podían ser ejercidas por varias áreas, o había casos en que la ubicación de las atribuciones no era la más adecuada desde el punto de vista jurídico y también organizativo.

Del ordenamiento destaca una mejor definición o incorporación de temas y acciones de gran relevancia, como por ejemplo la protección civil, el patrimonio inmobiliario, la seguridad pública con una más adecuada distribución de áreas; transportes y vialidad; promoción económica; simplificación, desregulación y modernización administrativa, seguridad jurídica y diversos e importantes controles a las actividades.