

GUTIÉRREZ SALAZAR, Sergio Elías y SOLÍS ACERO, Felipe, *Gobierno y Administración del Distrito Federal en México*, México, INAP, 1985.

El libro de Gutiérrez Solís se propone reflexionar sobre uno de los temas menos abordados en la literatura nacional: el de la estructura y organización del Distrito Federal. En un capítulo inicial aborda el tema desde la perspectiva teórico-jurídica. La exploración de algunos aspectos relevantes de la teoría del federalismo les es útil para encuadrar el fenómeno del Distrito Federal y explicar su naturaleza y función.

En una segunda aproximación los autores estudian las conclusiones a que ha llegado la doctrina mexicana, donde después de consultar a Burgoa, Sayeg y Lira, llegan a la conclusión de que la existencia del Distrito Federal es consustancial a la organización del Estado federal. Continuando con su estudio encuentran que si bien es posible definir claramente la calidad del Distrito Federal, como entidad federativa, existen algunos aspectos de difícil caracterización. Por ejemplo, la naturaleza jurídica del concepto de departamento, en su connotación estrictamente enfocada desde el punto de vista del derecho administrativo, no es del todo afín con la utilización que se le da, ya que no es propiamente una dependencia centralizada, como su nombre lo parece indicar. Asimismo, los autores encuentran que la disminución relativa de derechos políticos de los habitantes del Distrito Federal no es del todo explicable, aun cuando se acepte íntegramente la necesidad de que los poderes federales cuenten con un ámbito reservado para operar como su sede.

Para encontrar parámetros de comparación del Distrito Federal, los autores formulan un breve estudio de algunas regulaciones de otros países. Haciendo la salvedad de que algunas de las normas consultadas por los autores, en su momento, ya no están vigentes en la actualidad, el estudio llega a las siguientes conclusiones: a) el gobierno o la administración del Distrito Federal son responsabilidad de un funcionario nombrado por el Poder Ejecutivo federal; b) no se encontró ningún órgano legislativo, independiente del federal; c) los derechos políticos de los habitantes del Distrito Federal se regulan de diversas maneras; en algunos países no tienen una representación ante el legislativo federal (Brasil, Estados Unidos y Argentina), y en otros es inferior a la de los ciudadanos de otras entidades federativas (Venezuela); d) en Argentina existe un órgano representativo cuya naturaleza es similar a la de una municipalidad.

El análisis que realizan los autores sobre el origen y desarrollo del Distrito Federal parte de la Constitución de 1824, que previó su exis-

tencia, pero no lo estableció formalmente. El propio Congreso de la Unión expidió el 18 de noviembre de 1824 el decreto de creación del Distrito Federal. Los autores señalan que del texto del mismo decreto se deduce que por algún tiempo los poderes del Estado de México y los de la Federación convivieron en el mismo territorio. Sin embargo, a lo anterior habría que agregar que el artículo 8o. del mismo decreto preveía que el congreso y el gobernador del Estado de México deberían encontrar una ubicación definitiva, ya que su estancia en el distrito federal debería ser provisional.

Corroborar la retrospectiva de los autores la afirmación de que la extensión del territorio del Distrito Federal fue obra del gobierno centralista de Antonio López de Santa Anna. En el Constituyente de 1856 se avivó el debate en torno al Distrito Federal. El resultado fue reconocer la necesidad de dotar a los poderes federales con una sede que fuera un ámbito propio de estos últimos. El cambio más notable fue el otorgar a los ciudadanos la capacidad de elegir a sus propias autoridades políticas y municipales y judiciales.

Durante el Porfiriato se revocó a los municipios del Distrito Federal el régimen de relativa autonomía que les había dado la Constitución de 1857 y el decreto expedido por Juárez el 6 de mayo de 1867. El primer movimiento fue el del decreto expedido por Díaz el 28 de julio y el decreto del Congreso de 18 de diciembre de 1899. El 14 de diciembre de 1900 el Congreso expidió un decreto autorizando al presidente de la República para reformar la organización política y municipal del Distrito Federal. La caracterización que hizo de los ayuntamientos fue la de órganos deliberativos que cumplieran con funciones de consulta. Posteriormente, el 31 de octubre de 1901, el Congreso reformó la fracción VI del artículo 72 constitucional, suprimiendo la mención relativa a la elección de autoridades municipales y judiciales. Como complemento, la Ley de Organización Política y Municipal del Distrito Federal, de 26 de mayo de 1903, reguló la materia relativa. Los ayuntamientos de las municipalidades se determinaban mediante elección indirecta en primer grado, pero se les consideraba como cuerpos consultivos con derecho de iniciativa y veto, en lo relacionado con servicios públicos. Además, fueron despojados de su personalidad jurídica.

Durante los debates de la Constitución de 1917, se volvió a insistir en el debate sobre el Distrito Federal. El dictamen aprobado por la comisión contemplaba la elección popular y directa de las municipalidades y hacía excepción de la municipalidad de México, cuyo ayuntamiento estaría a cargo de un determinado número de comisionados nombrados y removidos libremente por el presidente de la República,

quien también nombraría al gobernador. El texto constitucional recogió la idea de la comisión, sin aclarar nada en el caso de la llamada municipalidad de México. El 14 de abril de 1917 se expidió la Ley de Organización del Distrito y Territorios, reglamentaria de la Constitución.

La iniciativa de reforma constitucional que acabó con los municipios en el Distrito Federal fue propuesta por Alvaro Obregón, entonces candidato presidencial. Después de haber sido aprobada fue publicada en el *Diario Oficial* de 20 de agosto de 1928. El 21 de diciembre del mismo año se publicó la Ley Orgánica del Distrito Federal, disponiendo que el presidente de la República ejercería las facultades de gobierno y administración, a través de un departamento administrativo a cuyo frente estaría un jefe. La Ley de Secretarías de Estado, Departamentos Administrativos y demás dependencias del Poder Ejecutivo Federal, de 6 de abril de 1934 ratificó la naturaleza de departamento, situación que ha subsistido hasta la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal de diciembre de 1976. En 1941 se expidió una nueva ley, que dividió al Distrito Federal en la ciudad de México y doce delegaciones. La Ley de 20 de diciembre de 1970, en cambio, identifica la ciudad de México y el Distrito Federal, creando 16 delegaciones a las que expresamente reconoce como órganos desconcentrados.

En el *Diario Oficial* de 6 de diciembre de 1977 se publicó la reforma al artículo 73 de la Constitución, que adicionó la base segunda con un texto que introdujo la iniciativa popular y el referéndum. El 20 de diciembre de 1978 se expide la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal en vigencia; la misma es objeto de subsecuentes reformas publicadas en el *Diario Oficial* de 16 de diciembre de 1983. Durante el sexenio del presidente López Portillo se publica el Reglamento Interior del Departamento, el cual es derogado por el Reglamento Interior vigente, publicado el 17 de enero de 1984.

Los autores realizan un estudio de la organización actual del Distrito Federal que no es necesario reiterar, sino sólo para llamar la atención sobre algunos puntos. Los autores encuentran que de tres poderes, el Legislativo es ejercido directamente por el Congreso de la Unión, con la salvedad de que a la Cámara de Diputados se le reserva el examen y aprobación anual del Presupuesto de Egresos del Departamento del Distrito Federal; asimismo, se le reserva la aprobación del nombramiento de magistrados del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal. El Poder Ejecutivo se ejerce en forma delegada por el jefe del Departamento del Distrito Federal. El Poder Judicial, en cambio, es específico e individualizado. Con respecto del órgano legislativo los autores parecen coincidir en que los habitantes del Distrito Federal se en-

cuentran en inferioridad con respecto del resto de los que habitan en la República, citando al respecto a Daniel Moreno.

Por lo que concierne al Ejecutivo, los autores señalan que el gobierno del Distrito Federal tiene el doble carácter de ser político y administrativo. El primero, por ejercer un poder delegado del presidente de la República y el segundo al encomendársele un departamento, que forma parte de la administración pública centralizada. La Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal, de 16 de diciembre de 1983, señala que el jefe del Departamento del Distrito Federal es auxiliado en el ejercicio de sus atribuciones por las secretarías generales de gobierno, la de Planeación y Evaluación, la de Obras, de Desarrollo Urbano, la de Desarrollo Social y la de Protección y Vialidad, además de la Oficialía Mayor, Tesorería y las delegaciones. Éstas se conceptúan como órganos desconcentrados del Departamento y están al cargo de un funcionario nombrado y removido por el jefe del mismo, con el acuerdo previo del presidente de la República. Las delegaciones cuentan con su propia estructura administrativa, su propia plantilla de personal y un subpresupuesto específico. Los delegados deben tener una residencia previa de por lo menos dos años, anteriores a la fecha del nombramiento. El 13 de diciembre se publicaron en el *Diario Oficial* las "Normas Básicas a que se sujetará el Ejercicio de las atribuciones Desconcentradas a los Delegados del Departamento del Distrito Federal".

En relación con el ámbito judicial en el Distrito Federal, los autores hacen una breve mención del Tribunal Superior, independiente y específico para el mismo; de la misma manera hacen mención del Tribunal Contencioso Administrativo del Distrito Federal, la Junta Local de Conciliación y Arbitraje y la Procuraduría de Justicia. Por lo que hace a los organismos auxiliares con que cuenta el Departamento del Distrito Federal, los autores mencionan entre los desconcentrados a: las delegaciones en que se divide el mismo, el BOLETRÓNICO (servicio público de boletaje para espectáculos), LOCATEL (servicio público de localización telefónica de personas) y algunas comisiones como la de Vialidad y Transporte Urbano, la Coordinación para el Desarrollo Agropecuario del Distrito Federal y la de Ecología, así como entidades paraestatales descentralizadas como: METRO (Sistema de Transporte Colectivo), IDA (Industrial de Abastos) y Servicios de Transportes Eléctricos, entre otras. En un último comentario, los autores citan a Ignacio Pichardo Pagaza y a Ignacio Burgoa Orihuela para destacar el hecho de que las estructuras actuales no prevén una suficiente participación de los ciudadanos.

La organización existente en la actualidad, prevé la existencia de ins-

tancias escalonadas que forman una pirámide en cuya cúspide se encuentra el Consejo Consultivo y en cuya base se encuentran los comités de manzana. Cada etapa permite la elección de un conjunto de representantes que integran la etapa superior. Así, puede decirse que se trata de una representación indirecta en varios grados, que va del jefe de los comités de manzana que tiene cada colonia, pueblo, barrio o unidad habitacional, que a su vez integran las asociaciones de residentes en la delegación. Por cada una de las 16 delegaciones existe una junta de vecinos integrada con la participación de las directivas de las asociaciones de residentes. En el *Diario Oficial* de 12 de septiembre de 1972 el presidente Echeverría publicó el "Reglamento de la Integración de las Juntas de Vecinos". El propio Consejo Consultivo del Distrito Federal emitió un "Reglamento Interno de las Juntas de Vecinos", que se publicó en el *Diario Oficial* de 14 de julio de 1974.

El Consejo Consultivo es el órgano colegiado de consulta que corona la cúspide de la pirámide, su antecedente más remoto es la Ley Orgánica del Distrito y Territorios Federales, de 31 de diciembre de 1928. El Consejo Consultivo se integra con los presidentes de las juntas de vecinos de cada una de las delegaciones. El propio órgano expidió su "Reglamento Interno del Consejo Consultivo del Distrito Federal", con base en la Ley Orgánica del Departamento, de 1970. El Reglamento en cuestión regula el funcionamiento interno y la organización del mismo en cuatro comisiones: de legislación y reglamentos, de administración y servicios, de acción cívica y social, y de justicia y práctica fiscales. Los autores citan a Acosta Romero para enfatizar la necesidad de que no únicamente existan entidades consultivas de elección popular, sino que también sean de elección algunos de los propios órganos de autoridad.

Los autores, después de analizar las normas relativas a la iniciativa popular y al referéndum, como se encuentran vigentes en la Ley Orgánica del Departamento, llegan a la conclusión de que su misma reglamentación, por no ser completa, es un obstáculo para la positividad de las disposiciones en cuestión. Por último, y en vista de que los mecanismos actuales de participación no representan una opción suficiente, los autores estudian y sistematizan algunas de las alternativas que se han propuesto. Primeramente encuentran una corriente que propone la creación de un estado, dentro de los límites del Distrito Federal, dentro de la que incluyen la propuesta de crear una legislatura local, sin que los autores aparentemente distinguan puntualmente entre una y otra alternativa, ya que no las perciben claramente como distintas.

La segunda corriente, según lo anotamos, es aquella que se pronun-

cia porque se continúe utilizando el mismo sistema actual de gobierno y que va desde la novedosa posición de Luz Lajous, que afirma que no es indispensable la elección popular del gobernador, hasta la preporfiriana y poco acreditada tesis de un entonces líder del Sindicato de Trabajadores del Departamento del Distrito Federal, quien afirmó que los ciudadanos aún no están preparados para elegir al gobernador ni a los demás funcionarios.

Los autores parecen inclinarse por una tercera corriente, que se preocupa más por la apertura de nuevas formas de participación ciudadana en el gobierno del Distrito Federal. Dentro de esta corriente los mismos autores hacen una ulterior distinción dependiendo de que se propongan tres tipos de medidas: la organización del Distrito Federal por municipios, el fortalecimiento de las actuales instancias y mecanismos de participación, a los que se ha hecho la crítica de que son órganos de consulta opcional, sin facultades mayormente relevantes. La última opción implica la creación de una asamblea cívica del Distrito Federal y de asambleas cívicas delegacionales. Mayormente, la idea en que se han basado Gutiérrez y Solís para formular sus observaciones en torno a la creación de una asamblea, se refiere a la propuesta del maestro Pedro Zorrilla Martínez, que consiste en tres puntos fundamentales: *a.* la elección popular de tales instancias; *b.* dotarles de facultades de decisión y supervisión y no únicamente de consulta; *c.* se trataría de un órgano capaz de emitir reglamentos, pero sin facultades legislativas.

La obra de Gutiérrez y Solís aúna a las ventajas de una presentación clara y sistemática, propia de la disciplina de los estudiosos de la administración pública, una necesaria reflexión sobre los aspectos de índole jurídica y política, sin los que ningún estudio resulta completo, tratándose del análisis de la estructura y funcionamiento de una forma de organización estatal. A la luz de las aportaciones y conclusiones vertidas durante la consulta popular sobre "Participación ciudadana en el gobierno del Distrito Federal", a que convocó el presidente de la República, la lectura de la obra de los autores en cuestión resulta particularmente interesante, aun cuando seguramente requerirá de un ulterior enriquecimiento, que se derive de la consulta y de las posteriores medidas que se tomen con respecto a ella.

Manuel BARQUÍN ÁLVAREZ