

# LA ENTIDAD FEDERATIVA DISTRITO FEDERAL

**José Antonio Martínez Castañón\***

## SUMARIO

*Introducción:* Conceptos preliminares. I.A) *Consideraciones preliminares.* 2.a.) La geográfica. 3.b.) La histórico-geográfica. 4.c.) La histórico-política. 5.B.) *Influencia político-doctrinal.* 6.a.) Perspectiva del naciente Estado. 7.b.) El Distrito Federal y la realidad político-social. 8.c.) El Distrito Federal, producto del Federalismo. PRIMERA PARTE: Perspectiva constitucional. 9.A) *Dentro del marco constitucional.* 10. a) En Derecho Comparado. 11.a.) El Distrito Federal en los Estados Unidos de América. 12.b) En otros sistemas federales. 13.c) El Distrito Federal mexicano en teoría constitucional. 14.d) El Distrito Federal y la Constitución Política de 1917. 15 .B) *Su criticada 'Estandarización'.* 16. a) Como parte integrante de la federación. 17.a.a) A manera de conclusión preliminar. 18.bb) Su posible conceptualización. 19-C) *Su tratamiento preferencial-constitucional.* 20.a)

Primeras reglas. 21. b) Otras reglas constitucionales. 22. Continuación. SEGUNDA PARTE: Marco jurídico-administrativo. 23 .A) *Fundamentos constitucionales.* 24.a) Su ámbito territorial. 25.b) Su división territorial. 26.c) Ámbito político-jurídico. 27.aa) El gobierno *stricto sensu*. 28.B) *Estructura gubernamental.* 29.a) Su poder legislativo. 30.b) Su poder ejecutivo (criterio orgánico). 31.c) Su poder judicial. 32. Conclusión preliminar (segunda). 33. C) *La función administrativa en el Distrito Federal.* 34. a) El ejercicio de la función administrativa. 35.b) La función administrativa y las tareas del D.D.F. 36.aa) Su clasificación. 37.c) La organización administrativa y las tareas del D.D.F. 38.D) *Formas de organización administrativa en el D.D.F.* 39 a) *Administración Pública central.* 40.b) *Administración Pública descentralizada.* 41 .c) *Administración Pública desconcentrada.* 42.E) *Organización Administrativa en el D.D.F.* 43. a) *La centralizada (supra, 39.a.)* 44.b) La desconcentrada. 45.aa) La coordinación en la centralización. 46.c) La descentralizada. 47. aa) Su coordinación administrativa. 48.aaa) El del reglamento interior. 49-bbb) Acuerdo de 1989. ANEXOS: *Uno.* Ilustración de la Altiplanicie mexicana y la ubicación en ésta, del Distrito Federal. *Dos.* Ilustración de las últimas Delegaciones Administrativas creadas en el Distrito Federal. *Tres.* Ilustración sobre el territorio que comprendió la Ciudad de México en su origen.

\* Jefe de la Sección de Derecho Administrativo, Económico y Financiero; secretario general del Taller de Derecho Público y catedrático por oposición en Derecho Administrativo I y II (UNAM).

## INTRODUCCION

### Conceptos preliminares

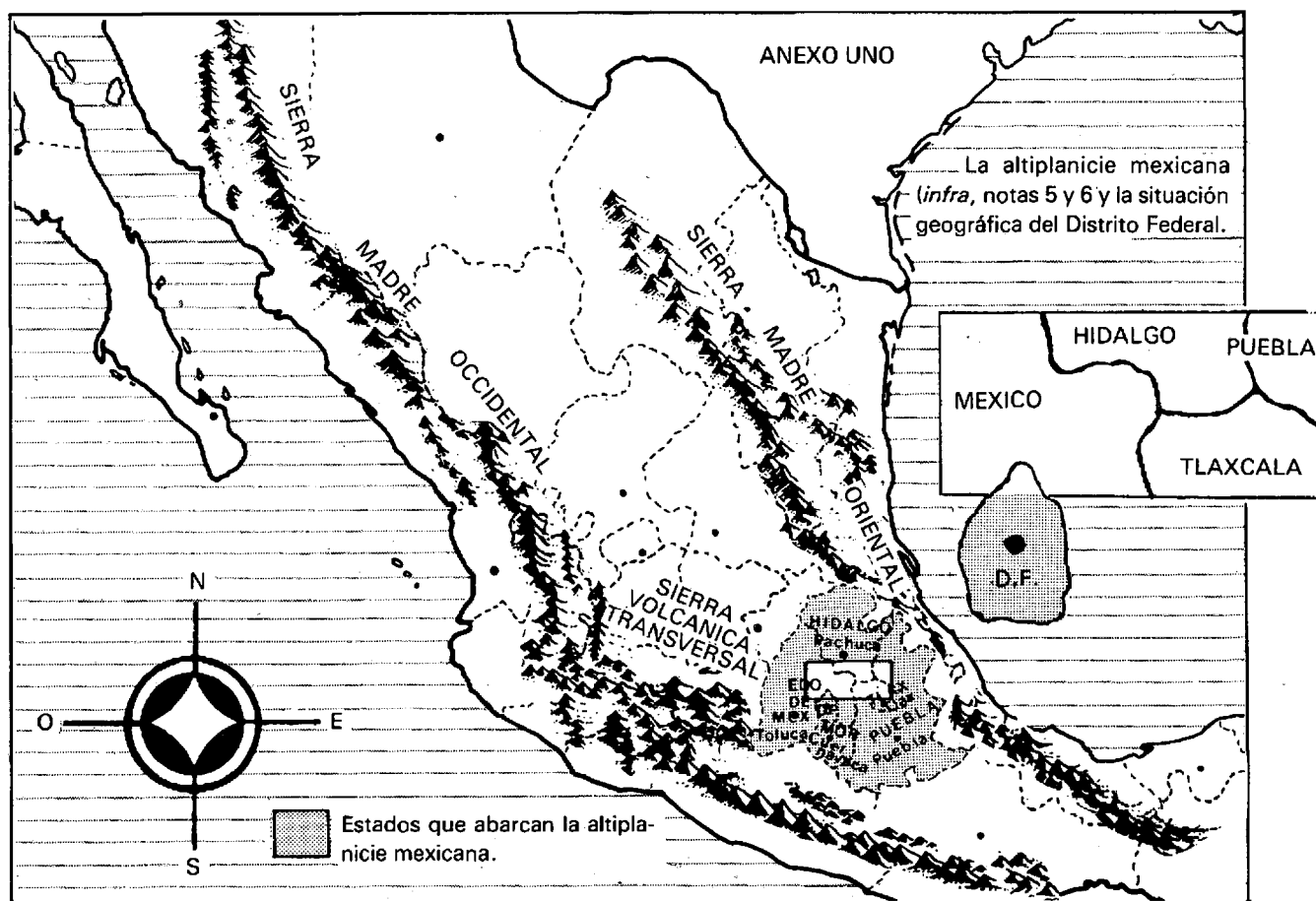
I.A) *Consideraciones preliminares.* La fase de investigación del este tema escrito correspondiente a la oposición de Derecho Administrativo I y II, implica una cierta limitación en su análisis interdisciplinario. Ello, en una síntesis escueta, sacrificando algunas otras consideraciones interesantes, no sólo en el marco extra-normativo sino en el normativo. Prescindiremos, pues, de las perspectivas del Derecho Comparado, de la historia del Derecho, de la función jurisdiccional de principio y por atribución (del fuero común, de la contencioso-administrativa y de la laboral), y de la legislativa por atribución (Asamblea de representantes). Por lo tanto, sólo se enfatizará sobre la función administrativa de principio.

Así, el tema quedará limitado al campo de lo jurídico-administrativo \*, sin perjuicio de abordar algunas consideraciones que complementen la idea jurídica, y sin que obste, posteriormente, a un estudio más detallado, que esperamos publicar en breve.

(\*) Manejaremos, en 1991, el texto del 29 de diciembre de 1978, con las últimas reformas publicadas en el D.D.F. del 14 de mayo de 1986.

2.a) *La geográfica.* La ubicación del Distrito Federal<sup>1</sup> de nuestro país<sup>2</sup> halla su asiento en lo que comúnmente se denomina la altiplanicie mexicana,<sup>3</sup> cuya orientación en el plano geográfico es hacia el sur-oeste de dicha altiplanicie y hacia el sur de la mesa central<sup>4</sup> (anexo uno).

1. ACOSTA-ROMERO, Miguel, *Teoría general del Derecho Administrativo*, edit. Porrúa, 8ª ed., México, 1990, pp. 241-243; GONZALEZ-SALAZAR, Gloria, *El Distrito Federal: algunos problemas y su planeación*, edit. UNAM, México, 1983, pp. 34-34; ambos autores nos auxilian para tener la noción del contexto geográfico de la ciudad de México y el Distrito Federal, aunque cuantitativamente los datos difieren, no es obstáculo para comprender en donde se halla la porción territorial del Continente Americano más rica en antecedentes históricos y, en el decir de los constituyentes de 1824-1824, don Fray Servando TERESA de MIER, citado por ACOSTA-ROMERO.
2. Cfr. SILVA-HERZOG FLORES, GONZALEZ-AVELAR y CORTIÑAS-PELAEZ (directores), *Asentamientos humanos, urbanismo y vivienda*, edit. Porrúa, México, 1977, p. 271, que enfatiza el problema de las áreas metropolitanas, y sobre todo la del Distrito Federal, bajo la noción de "La área metropolitana del Distrito Federal de la Unión Mexicana".
3. En este sentido, se pronuncia, el doctor ACOSTA-ROMERO, *ob. cit.*, pp. 241-243. No así, GONZALEZ-SALAZAR, *ob. cit.*, p. 33, que la denomina "La cuenca del Valle de México".
4. Esta zona, se extiende básicamente entre la Sierra Madre Occidental y la Oriental y, hacia el sur, por el eje volcánico transversal (de la costa del Pacífico hasta la del Golfo de México). Esta es una vasta zona, compuesta por la altiplanicie septentrional y, la del sur, conocida también como "La meseta del Anáhuac" (*supra* anexo uno).



Se enfatiza que cuenta con una superficie<sup>5</sup> de 1,479 km<sup>2</sup>, y cuyas colindancias son: al norte, este y oeste, con el Estado de México, y, hacia el sur con el de Morelos, que no integra la cuenca del Valle de México<sup>6</sup> (cfr. en anexo uno); cuenta con una altitud de 2,240 metros sobre el nivel del mar, y que es hacia el sur del Distrito Federal donde se halla el punto más alto: el Cerro del Ajusco.<sup>7</sup>

3.b) *La histórico-geográfica.* El espacio territorial designado como centro político-administrativo en el desarrollo histórico social del grupo humano<sup>8</sup> y, en la idea de ROUSSEAU<sup>9</sup> o de LOCKE<sup>10</sup> aun en detrimento de la libertad natural y bajo la tendencia simbiótico-social,<sup>11</sup> se ha desarrollado remotamente en diferentes contextos planetarios; la moderna geopolítica ha permitido enten-

der que estos espacios se vinculan con la centralización política. Así, y para nuestro Distrito Federal, esta consideración se halla respaldada<sup>12</sup> en nuestras culturas prehispánicas, y en especial la que inició su peregrinar desde la lejana Aztlán,<sup>13</sup> y consecuentemente es el primer antecedente de nuestro centro nacional mexicano. Aquí se asentaron los aztecas hacia el año 908 d.C.<sup>14</sup> y es precisamente dentro del Valle de México (*supra*, 2.a.) en una isleta cerca de Culhuacán, en el lago de Chalco y a tres leguas de lo que fue la Ciudad de México<sup>15 - 16</sup> (anexos dos y tres) y conocida comúnmente como La Gran Tenochtitlán.<sup>17</sup>

4.c) *La histórico-política.* Después de la conquista española (1521), la Nueva España asentó sus poderes político-centrales en los escombros de La Gran Tenochtitlán.<sup>18</sup>

5. Cfr. nota 1 para el caso de GONZALEZ-SALAZAR, manifiesta que la cuenca tiene una extensión aproximada de 9,600 km<sup>2</sup>, de los cuales al Distrito Federal le corresponde un porcentaje del 14%, equivalente a unos 1,344 km<sup>2</sup>, y debido a circunstancias políticas, la autora establece que la extensión territorial ha ido de 1,499 km<sup>2</sup> (1898), a 1,503 km<sup>2</sup> (1985), existiendo otro criterio de 1,141.96 km<sup>2</sup> aproximadamente, hacia 1970 (*supra*, nota 2), p: 268. Sugerimos ver anexo uno.
6. Cfr. nota 1 GONZALEZ-SALAZAR, que señala que la cuenca en mención se integró con una porción de los Estados de México (aprox. 4,800 km<sup>2</sup>), Hidalgo (aprox. 2,496 km<sup>2</sup>), Tlaxcala (aprox. 2,494 km<sup>2</sup>), y Puebla (aprox. 96 km<sup>2</sup>), que sumados al 14% del Distrito Federal complementaban los 9,600 km<sup>2</sup> de la cuenca (ver anexo uno).
7. Consideramos que dada la ubicación de lo que fue la ciudad de México hasta 1970 (ver anexo dos y tres), no es posible aceptar que esta parte urbana del Distrito Federal sea la zona de más altitud, pues su orografía ha tenido diferentes conformaciones (*infra*, nota 51) en el devenir histórico (*supra*, nota 5) e *infra*, nota 18).
8. MARX, Carlos y ENGELS, Federico, *Obras escogidas*, edit. Progreso, T. II. Moscú, 1955, pp. 183.a 355, correspondientes a *El origen de la familia, la propiedad y el Estado*. El desarrollo del grupo humano esbozado en la obra, es ejemplo de la evolución asociativa iniciada con el abandono de los bosques (estadio inferior) de nuestros ancestros, y en el incursionar a nuevos tipos de vida (estadio medio y superior) y subsistencia; para ilustrar al final los modos de producción del desarrollo histórico-social de la humanidad, que implican necesariamente, la creación de centros territoriales político-administrativos; así también se pronuncia MARTINEZ CASTAÑON, José Antonio, *El interés público y la intervención estatal*, UNAM/ENEP "Acatlán", División de Ciencias Jurídicas, México, 1984, tesis profesional, p. 23.
9. CUEVA, Mario de la. *La idea del Estado*, UNAM, 2ª ed., México, 1980, pp. 103-107, y básicamente en la idea del contrato social como producto de la voluntad total de la comunidad.
10. *Idem*, pp. 75-79, en este sentido contrario a [*supra*, nota 9), la idea también es contractual, sobre la base del contrato político; así como HAURIUO, Maurice, *ob. cit.* (*infra* nota 26), respecto de la diferencia entre contrato social y contrato político, pp. 158-160.
11. Cfr. GARCIA de ENTERRIA, Eduardo y CORTIÑAS-PELAEZ, León, "Del gobierno y administración de las zonas metropolitanas", *Rev. Vivienda*, No. 10, Infonavit, 1977, pp. 3, 7 y 8; autores que detallan el fenómeno de expansión urbana, como un reto para el hombre contemporáneo concentrado en ciudades con matices de sometimiento, en principio, tanto a la regla como al poder y en base al problema de "la dualidad ciudad-campo"; por otro lado, GONZALEZ-SALAZAR..., *ob. cit.*, pp. 37-44, enfatiza sobre el Valle de México y sus zonas metropolitanas, especialmente con la del Estado de México, sobre la idea de la macrocefalia urbano-regional; así como CUEVA, Mario de la..., *ob. cit.*, pp. 49 y 75.

12. Cfr. *supra*, nota 11 e *infra*, nota 14, pp. 241, 470, 357 y 358; 33, respectivamente.
13. CHAVERO, Alfredo y otros, *México a través de los siglos*, edit. Cumbre, 12ª ed., tomo I, libro cuarto, capítulo primero, México, 1975, pp. 459-470 (en especial las notas a pie de página). Al respecto, sé describe en esta obra la raíz Mexidios de los aztecas, que no aztecas. Los historiadores no han concordado en lo referente al sitio del que arrancó la peregrinación hacia la Gran Tenochtitlán, cuya ubicación estuvo entre los 20° y 22° de latitud norte. Otros aseguran que se inició en Chicomostoc (lugar de la siete cuevas), ubicado hacia el occidente de Zacatecas; al respecto, consúltese la reciente obra de ACOSTA-ROMERO, Miguel, *Segundo curso de Derecho Administrativo*, edit. Porrúa, México, 1989, pp. 120-121, así como a BOLAÑOS-MARTINEZ, Raúl, *Historia patria*, edit. Kapelusz mexicana, 2ª reimp., México 1975, pp. 134-137.
14. *Idem* 13, p. 470, CHAVERO...
15. *Idem*.
16. ACOSTA... *ob. cit.*, nota 1, p. 241; SERRA-ROJAS, Andrés, *Derecho administrativo*, edit. Porrúa, 7ª ed. T. I., México, 1982, p. 537, el cual vierte que su fundación fue posible gracias a Tenoch, líder del grupo y, del cual se deriva Tenochtitlán (lugar del tunal de piedra) en un lugar llamado Mechtili o Mextli, que permite la derivación de México, para honrar a su dios Mexi; además, en el mismo sentido, *México a través...* p. 503; también pero a diferencia del profesor SERRA-ROJAS, el doctor ACOSTA-ROMERO, *Segundo curso...* (*supra*, nota 13), quien reseña que "...el sacerdote Hueman guió a Los Náhuas o aztecas hacia Tenochtitlán, partiendo de Huehuatlalpala (Tierra colorada)...". Sabemos que la versión clásica respecto del punto de partida es el de Aztlán, sin embargo, bajo los planteamientos de nuestro autor (ACOSTA ROMERO), concluye que según algunas opiniones:
  - a) Huehuatlalpala se ubicó entre la península de California y la parte continental de nuestro país (cualquier parte del golfo de California).
  - b) Aztlán fue en todo caso, la primera escala de los aztecas hacia la Gran Tenochtitlán (sin embargo, su ubicación era cercana a California sur y por lo tanto coincide).
  - c) Por último, la versión de Chicomostoc (*supra*, nota 13) y enfatuado sobre las diversas etapas previas a lugar profetizado (el águila sobre el nopal).
17. ACOSTA-ROMERO..., *ob. cit.*, nota 1.
18. Véase a GONZALEZ-SALAZAR, nota 1, p. 33; (*supra*, nota 7); así como a MORENO-TOSCANO, Alejandra, al señalar un pasaje referido a "al salir los españoles derrotados, la ciudad de México-Tenochtitlán fue invadida por la peste", p. 297, en *Historia general de México*, T. 1; también TORO, Alfonso, *Historia de México*, 3ª, edit. Patria, 7ª ed., pp. 11, 22 y 41, cuyo criterio es manejado indistintamente, cuando se refiere a México como el Distrito Federal o ciudad de México, aun siendo colonia nuestro país, véase nota 7 respecto del devenir histórico.

Ello confirma que en los momentos más trascendentales de nuestra historia (de los Insurgentes, la de la Reforma y la Revolucionaria)<sup>19</sup> sigue siendo esta porción territorial, la más importante en lo político-administrativo, con los problemas que esta actividad capitalina implica.<sup>20</sup>

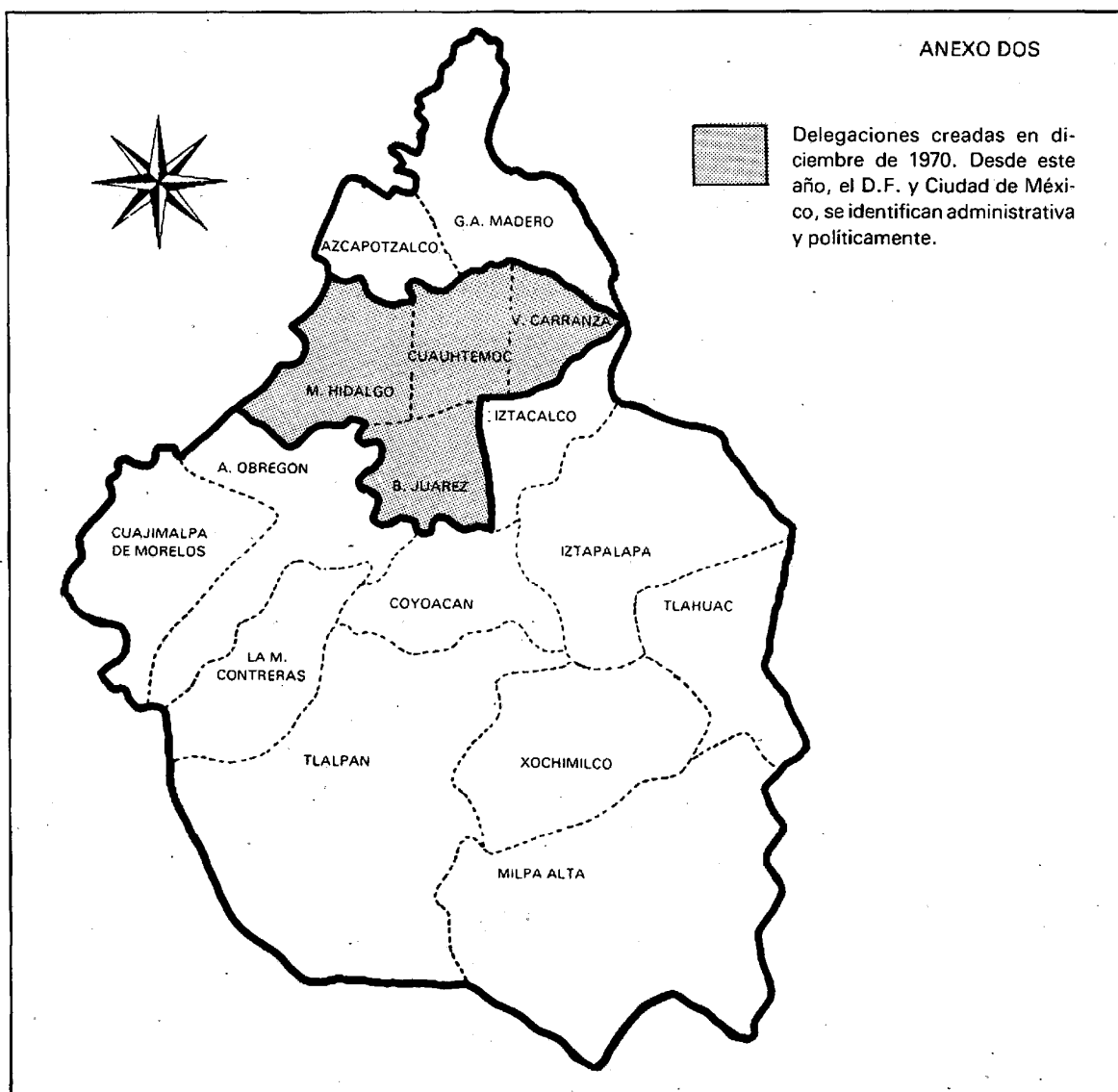
El planteamiento expuesto determina que hasta el ocaso del siglo XX, cuando menos, no existe la intención de cambiar el centro de las decisiones políticas del país, atenuado tan sólo por la descentralización político-adminis-

trativa, producto del federalismo<sup>21</sup> como imperativo constitucional.

5.B) *Influencia político-doctrinal.* El epígrafe anterior implicó el análisis retrospectivo para la ubicación y reflexión del significado respecto de los albores del siglo XXI, en lo referente a la influencia política que los Estados Unidos Mexicanos ha tenido que soportar después del sometimiento de las culturas aborígenes. Ello ha dado lugar, invariablemente, a una división de nuestra historia

19. Cfr. aportaciones de VILLORO, Luis, *La revolución de Independencia*, pp. 591-634; DIAZ, Lilia, *Liberalismo militante*, pp. 819-872; y ULLOA, Bertha, *La lucha armada (1911-1920)*, pp. 1073-1158, COSIO-VILLEGAS, Daniel (director), *Historia general de México*, COLMEX, 3ª ed., México, 1981.
20. Cfr. nota 2, pp. 66-74.

21. El federalismo en México se instauró por el Constituyente de 1823-1824, regresó en el de 1856-1857 y se consolidó en el de 1916-1917, siendo plasmado en el artículo 40 constitucional vigente, en relación a los artículos 115 y 116 y, como excepción de la regla el 43, 44 y 73-VI para el caso del Distrito Federal.



en etapas que son un cartabón clásico inevitable para la comprensión del desarrollo de una infinidad de temas. Para el caso del Distrito Federal, es inevitable aquí soslayarlas, pero trataremos de tener presente algunas consideraciones inherentes a nuestro objeto de estudio.

6.a) *Perspectiva del naciente Estado*. Es innegable la influencia de las ideas europeas sobre la vida política de nuestro país, primero bajo los parámetros de los privilegiados y, segundo, por la actitud progresista de los no privilegiados.<sup>22</sup> Así, nos instalamos como receptores de las tendencias del iluminismo y enciclopedismo<sup>23</sup>.

A partir de esto, en lo que denominamos el México Independiente, tiene su punto de partida la lucha por instaurar los moldes propios del naciente Estado y romper los establecidos por reglas y troqueles conservadores.

7.b) *El Distrito Federal y la realidad político social*.<sup>24</sup> Después del triunfo Insurgente (1821), tuvieron que pasar tres años para que el nuevo proyecto político empezara a fructificar; así y en la línea de la influencia europea primero y estadounidenses después, surge la idea de la Ciudad de México como capital independiente en el primer proyecto nacional,<sup>25</sup> que permitió el tránsito del Estado Imperial al Federalismo.<sup>26</sup> Ello sin perjuicio de asentar que en las culturas prehispánicas, se forjó la denominada

Triple Alianza<sup>27</sup> en la perspectiva de la unificación política.

8.c) *El Distrito Federal, producto del federalismo*. En conclusión pudiera decirse que el Distrito Federal mexicano es la consecuencia lógico-política de la emergencia del federalismo,<sup>28</sup> éste con características *suigeneris*, en nuestro sistema político nacional, ubicándose el Distrito Federal en la polémica doctrinal<sup>29</sup> que oscila entre, considerarlo como una entidad territorial de excepción o como un simple "Departamento Central", disfrazado de entidad federativa. Una idea bien certera respecto del sistema orgánico e institucional federal lo define, empero, como el asiento del Supremo Poder Público y la Soberanía Nacional.



PRIMERA PARTE

### *Perspectiva constitucional*

9. A) *Dentro del marco constitucional*. Hemos establecido (*supra*, 5.b.) la importancia de los centros políticos,<sup>29</sup> dentro del desarrollo histórico-social (*supra*, nota 8), para nuestro objeto de estudio, es menester señalar que en el plano normativo de principio, los espacios territoriales

entre centralistas y federalistas, cuya culminación fue el acta constitutiva de 1824, en sus artículos 5o. y 6o., específicamente, con la plataforma política representada por RAMOS-ARIZPE; para mejor ilustración, consúltese a HAURIUO, André, *Derecho constitucional e Instituciones políticas*, traducción castellana, colección Demos, edit. Ariel, España, 1980, pp. 495-506, para el caso de la experiencia estadounidense, trasladada a nuestro país antes de 1810, e implantada en 1824, 1842 y 1857 y fortalecido como institución a partir de 1917.

21. SIEYÉS, Emmanuel, J., *¿Qué es el tercer Estado?*, UNAM, 2ª ed., México 1983, *in totum*. En el mismo sentido, BENTHAM, Jeremías, *Fragmentos sobre el gobierno*, edit. SARPE, Madrid, 1985.

22. TORO, Alfonso, *ob. cit.*, nota 18, pp. 30-32.

23. ACOSTA-ROMERO... *ob. cit.*, nota 1, pp. 37 (la realidad social como posible fuente de derecho) y 241-242.

24. Cfr. nota 19, VI LLORO..., pp. 591-634, en el sentido de señalar al movimiento criollo, como factor importante de la revolución independentista, desde luego, retomando todas las causas que éste señala en su aportación. Dicho movimiento se intentó en 1767, 1808 y finalmente en 1810; pudiera decirse que el imperativo constitucional del Proyecto Nacional nace bajo el amparo de la Constitución de 1824, y reafirmado en 1983 en el actual artículo 26 Constitucional, que contempla al término, bajo la idea de SIEYES..., y cuya justificación redunda en beneficio del federalismo propugnado por los liberales de la época.

25. SANCHEZ, Prisciliano, *El pacto federal en el Anáhuac*, UNAM, México, 1964, pp. 1154-1156; REYES-HEROLES, Jesús, F.C.E., T. II, México, 1974, p. 539; y SAYEG-HELU, Jorge, *El constitucionalismo social mexicano*, edit. ICAP, T. I, México, 1972, pp. 1065, 240 y 244. Todas estas vertientes nos sitúan en el surgimiento del federalismo de nuestro país, una vez proclamada la independencia de la metrópoli, vertientes que se traducen a considerarlo como "el sistema conveniente, racional y justo", y que la creación de entidades autónomas, "no debilitaban a la nación" (SANCHEZ P....); y así, "la solución federal" se impuso "y representó" "la unidad nacional" "el sendero viable que evitaría la disgregación...", "ligar lo desunido" y "retardar las fuerzas centrifugas..." (REYES-HEROLES); la conclusión conlleva a decir que "la primera ley fundamental del México independiente" es el "arranque de nuestro derecho constitucional", sin olvidar desde luego la Carta de Apatzingán (1814), "que dejaba a un lado" y el no considerarla como la primera ley fundamental fue "un intento de borrar de una plumada, aquel brillante y glorioso inicio constitucional..." (SAYEG-HELU), lo que provocó acalorados debates

26. Cfr. MARTINEZ-BOLANOS..., *ob. cit.* nota 12 *infine*, pp. 133 y 134, bajo la noción de "la confederación de Anáhuac" o bien, "la triple confederación de Anáhuac", conformada por Texcoco, Tlacopan y Tenochtitla.

27. Cfr. ACOSTA-ROMERO..., *ob. cit.*, nota 1, pp. 242, 244 y 245. Así, en el constitucionalismo nacional mexicano, la suerte existencial del Distrito Federal, ha dependido de las ideas del gobernante en turno (véase *Teoría general...*, p.45). Esto implica que paralelamente al Distrito Federal, el federalismo mexicano ha corrido la misma suerte. Emerge en 1824, 1846 y finalmente en 1857, criterio que aún subsiste en la Constitución Federal vigente.

29. Cfr. la aportación de ARTEAGA-NAVA, Elisur, "Un nuevo marco constitucional para el Distrito Federal", en *Alegatos*, número 7, UAM, México, 1987, pp. 3-5.

asignados a los sistemas gubernamentales federales, tienen una importancia vital. Se consideran entidades pertenecientes a la organización estatal mayor, que presupone la distribución de funciones jurídicas específicas a poderes del Estado (en sus tres niveles clásicos para México).

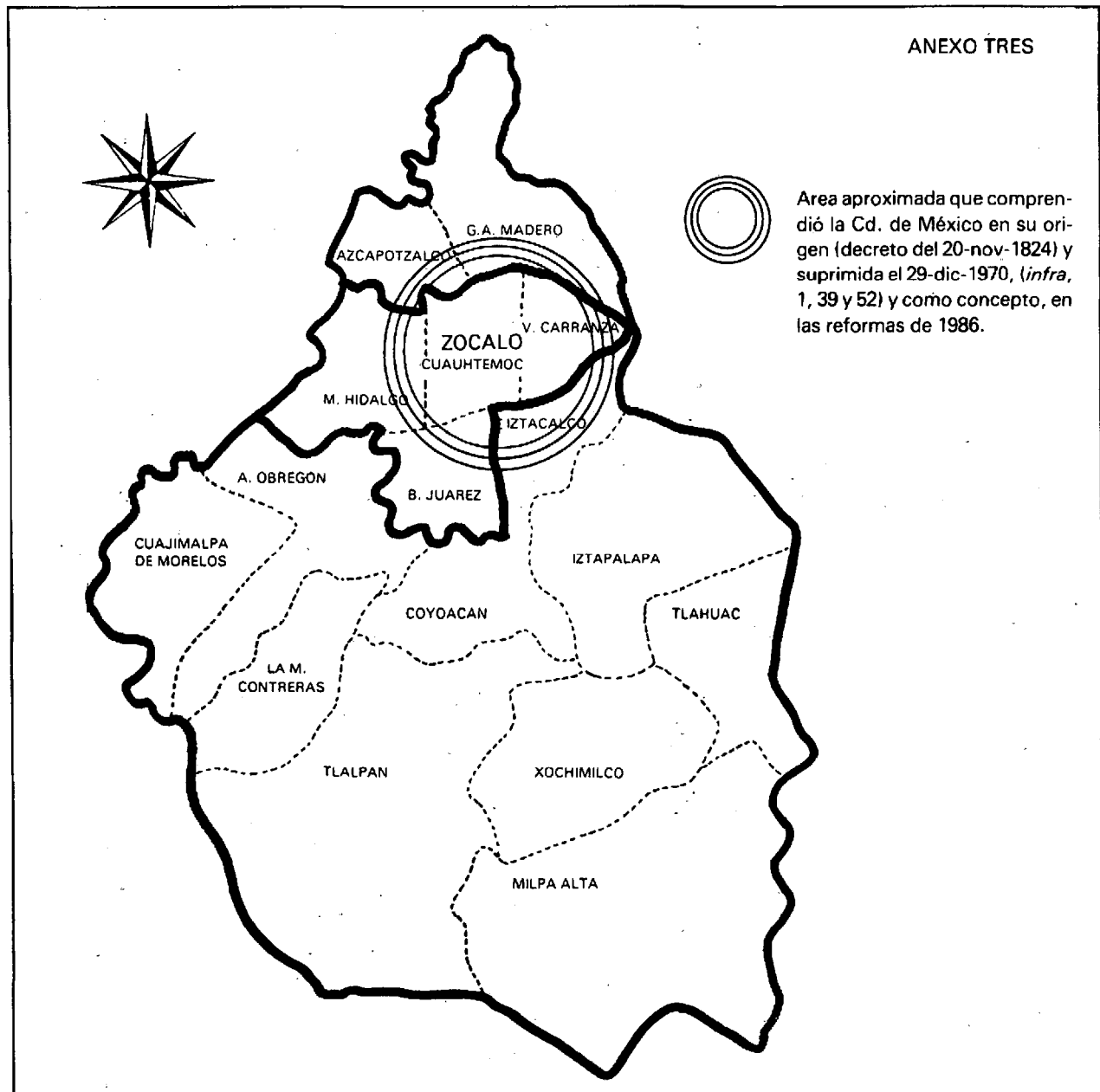
Así, surge la discusión doctrinal, respecto de las características que el mismo Poder Público le asignó a la porción territorial que sirve de asiento al Supremo Poder de la Federación, es decir, que por imperio de la manifestación de la suprema voluntad general, se determinó el espacio más importante de la asociación política humana; su justificación estriba en que los poderes federales tengan un marco de jurisdicción que impida el quebrantamiento del pacto federal y sin las presiones (*infra*, nota 30) inme-

diatas de entidades territoriales sumadas al pacto; así, se evita la confusión competencial territorial, en este caso, en la sede de los poderes federales. .

10.a) *En Derecho Comparado*. Es inevitable comparar a nuestro Distrito Federal, con otros Estados que adoptaron al federalismo como forma de gobierno. La doctrina en este sentido, ha tenido que aceptar la enorme influencia de la Constitución estadounidense<sup>30-31</sup> de 1787, que

30. ACOSTA-ROMERO... *ob. cit.*, nota 1, pp. 240 y 241; al igual que GUTIERREZ-SALAZAR, Sergio E., y, SOLIS-ACERO, Felipe, *Gobierno y administración del Distrito Federal en México*, INAP, México, 1985, pp. 37-47

31. *Idem*.



implantó la fórmula del Distrito Federal, a pesar de la dificultad para su demarcación territorial".<sup>32</sup>

1 l.aa) *El Distrito Federal en los Estados Unidos de América*. En efecto, aunque la adopción del federalismo data de 1787, sólo en 1800 se instauró en definitiva el Distrito Federal de Columbia, gracias a la cesión territorial de los estados miembros de Maryland y Virginia; sin embargo, debe decirse que ya antes se había coexistido con el gobierno del estado de Pensilvania, cuya capital de Filadelfia<sup>33</sup> sirvió de asiento al poder federal americano.

12. b) *En otros sistemas federales*.<sup>34</sup> Los distritos federales bajo la influencia estadounidense se plasmaron básicamente en Argentina, Brasil, Venezuela y en nuestro país, dentro de los cuales encontramos *zgrasso modo*, algunas semejanzas, pero también algunas diferencias sustanciales: la semejanza fundamental es que todos ellos son considerados como el asiento de los poderes de la Unión, como el centro político-administrativo; así como su institución en rango constitucional.

13. c) *El Distrito Federal mexicano en teoría constitucional*. Gran problema ha suscitado la naturaleza del Distrito Federal en nuestro país, en el marco de la Teoría General del Estado y, la del Derecho Constitucional, sobre todo, donde se matizan específicamente las características de los sistemas de gobierno sea éste federal o unitario.

La forma de gobierno adoptada por el Estado Mexicano, a partir de 1824, salvo sus etapas de centralismo político-administrativo (1836, 1843 y 1853), se ha caracterizado por el federalismo,<sup>35</sup> a su vez el origen de los llamados Distritos Federales; éstos inciden en términos generales a su vez en algunos aspectos, pero nuestro país es un caso particular.

14. d) *El Distrito Federal y la Constitución Política de 1917*. Con la promulgación de la Carta Política Fundamental de 1917 vigente, se decidió que el Distrito Federal es el asiento de los poderes federales. Además, siguiéndose el patrón de las Constituciones que la precedieron, en cuanto a que el Congreso de la Unión legislaría en todo lo

relativo a su ámbito territorial, su organización y respecto de sus cometidos y facultades específicas.

Lo anterior propició que Carranza, fundándose en la reciente Constitución, expidiera el marco legal<sup>36</sup> de la organización no sólo del Distrito Federal, sino también de los Territorios Federales, que regulaba los asuntos del despacho en materia de gobierno, obras y servicios, así como las facultades de los gobernadores y colaboradores más cercanos. Dicha Ley, prácticamente equiparó al Distrito Federal con la estructura municipal,<sup>37</sup> considerada por el Constituyente originario (1916-1917) como la base político-administrativa de nuestro federalismo, bajo el rubro del Municipio Libre.<sup>38</sup>

Desde 1917, el Distrito Federal como veremos ha conservado la estabilidad necesaria gracias a la postura del Estado intervencionista moderno. Señálese, empero, que así como el centralismo del régimen porfirista significó un retroceso, sobre todo en lo político, a partir de 1928, éste, centralizado en su administración y gobierno se situó en la postura antimunicipalista<sup>39</sup> del porfirismo (situación que permitió a algunos partidos políticos enarbolar el principio democratizador del Distrito Federal en base a reformas constitucionales).<sup>40</sup>

La iniciativa de Álvaro Obregón, al someter al Congreso General la derogación de la estructura municipal (último reducto de la vida democrática y participativa de los ciudadanos habitantes del Distrito Federal), encomendó en efecto el gobierno capitalino nacional al Presidente de la República y, su administración, a un órgano u órganos específicos que la misma Constitución delegó a través de las leyes respectivas.

32. Cfr. nota 30, GUTIERREZ-SALAZAR... y otro, que aportan el dato de que el Distrito de Columbia se creó hasta 1800, por cesión territorial de los Estados de Virginia y Maryland.

33. TENA-RAMÍREZ, Felipe, *Derecho constitucional mexicano*, edit. Porrúa, 13a. ed., México, 1974, p. 226.

34. Cfr. nota, 30, ACOSTA-ROMERO..., pp. 241 y 241; nota 32 GUTIERREZ-S. y otro, pp. 39-47<sup>35</sup> Cfr. LOEWENSTEIN, Karl, *Teoría de la Constitución*, edit. Ariel, 2ª ed., Barcelona, 1979, p. 358.

35. Cfr. LOEWENSTEIN, Karl, *Teoría de la Constitución*, edit. Ariel, 2a. ed., Barcelona, 1979, p. 358.

36. Se refiere a la Ley de Organización del Distrito y Territorios Federales del 13 de abril de 1917 (facultades y obligaciones del gobernador del Distrito y sus colaboradores de confianza); sin embargo, no se olvide que estos principios constitucionales se plasmaron desde 1857, en base a los ayuntamientos de elección popular; también en diciembre de 1899, el Congreso General aprobó la división municipal y, el 26 de marzo de 1903, se creó la Ley de Organización política y municipal del Distrito Federal.

37. La equiparación del Distrito Federal con el municipio, surge en 1917, en virtud de que éste se dividió en municipalidades con ayuntamientos de elección popular directa, aunque gobernado por un colaborador cercano del Presidente de la República (el criterio sigue siendo el mismo de acuerdo al artículo 89-II constitucional; reformado en 1986, eliminando la figura del gobernador y, sustituyéndola por la del titular del órgano u órganos por el que se ejerza el gobierno del Distrito Federal).

38. MOYA-PALENCIA, Mario, *Temas constitucionales*, UNAM, México, 1983, p. 43; nuestro autor enfatiza sobre el defensor del municipio en este siglo (CARRANZA), el cual, "expidió el decreto No. 8, relativo a la libertad municipal" del 26 de diciembre de 1914 (antecedente del actual artículo 115).

39. Cfr. nota 29, p. 4, referido a la postura obregonista respecto del municipio, quien "se caracterizó por su malicia... se eliminaron los municipios..."; sustentándolos además en las reformas del 28 de agosto de 1928, quedando solamente la ciudad de México (ver anexo tres) y trece delegaciones.

40. *Idem* [infra. nota 42].

15.B) *Su criticada "estadualización"*. De acuerdo a los principios constitucionales inherentes a lo político-administrativo, la doctrina constitucionalista (en parte), no acepta que el Distrito Federal sea considerado como un estado<sup>41</sup> miembro de nuestro federalismo. Sabido es que; en nuestro sistema constitucional se contemplan tres niveles político-administrativos en atención a los preceptos constitucionales 40, en relación al 115 (del municipio libre) y 116 (entidades federativas libres y soberanas).

Cabe, empero, el señalamiento de que el texto constitucional eleva a este rango normativo, no sólo al Distrito Federal, sino también a su órgano de gobierno, atento a lo dispuesto por el artículo 73-VI, base la., en relación a los artículos 43 y 44.

16.a) *Como parte integrante de la Federación*. La problemática jurídico-doctrinal del Distrito Federal, en relación a las partes integrantes de la Federación mexicana, responde a criterios ortodoxos. Ello, en consideración a que no tiene una adecuada ubicación en el texto constitucional, específicamente, en su Título Quinto; marco de las entidades federativas y su base de división territorial y político-administrativa en los términos del artículo 115 y del 116. Existe la pretensión, empero, de considerarlo sí, como parte del territorio, pero no como una entidad federada (*supra*, 15.B).

Por lo expuesto, hay matices significativos en la Constitución, y en atención a los artículos 42-1 (el de las partes integrantes de la Federación) y 43, el cual señala de manera expresa y en orden alfabético a las entidades federativas a excepción del Distrito Federal, que sería la pauta de su tratamiento especial (*infra*, 19.C, 20.a y 21.b). Ello, no implica que la capital de la República no se considere como entidad federativa. Empero, el Título Quinto del Pacto Federal en relación estrecha con el 40 constitucional, lo excluye tácitamente como tal. Más, su regulación constitucional tiende a asimilarse con dicho título en virtud de las reformas de 1986.<sup>42</sup>

17.aa) *A manera de conclusión preliminar*. Tratados a *grosso modo* los planteamientos constitucionales del



Distrito Federal, y de su órgano de gobierno, consideramos que es una entidad federativa en interpretación estricta del artículo 43, con características muy particulares, convirtiéndola en una entidad federada excepcional y por imperio de la manifestación de la voluntad general del Constituyente, quien dejó plasmado en el artículo 44, reforzado por el 27; pfo. 9o. fracc. I en su pfo. 2o., y 73-V, el criterio de que es la residencia de los poderes federales. Así, estamos en condiciones de señalar que una cosa es el Distrito Federal y otra, el órgano de gobierno, en este caso, el Departamento del Distrito Federal.

18.bb) *Su posible conceptualización*. De lo anterior se deduce que el Distrito Federal es el asiento de los poderes de la Unión, con un ámbito de competencia local, de actividades de gobierno y administración, que ejerce sus derechos políticos conforme a la Constitución Política Federal, y las leyes y decretos emitidos por el Congreso de la Unión, como Poder Legislativo que atribuyen facultades al Poder Ejecutivo Federal a gobernarlo bajo las bases

41. Secretaría de Gobernación, *Participación en el Gobierno del Distrito Federal*, Instituto Nacional de Estudios Históricos de la Revolución Mexicana, México, 1987, pp. 654, 656, bajo tesis de la Suprema Corte, en el siguiente sentido: "... De los preceptos constitucionales citados (73-VI) se desprende que el Distrito... son parte integrante de la Federación pero no tienen soberanía o autonomía propia como los estados... están sometidos a los poderes de la Unión... de manera que no gozan de más soberanía que la que puedan ejercer por medio de los Poderes Federales, sin que sea obstáculo que tanto el Distrito... puedan llegar a ser estados..."; también hay que señalar las posturas de algunos partidos políticos, en especial el P.M.T.; y en sentido contrario, véase a MARTÍNEZ-BAEZ, Antonio, *Participación ciudadana en el gobierno del Distrito Federal, renovación política*, t. II, Talleres Gráficos de la Nación, México, 1986, pp. 1 y 4.

42. Publicado en el D.O.F., del 19 de junio de 1986.





constitucionales previstas en la Constitución y el ordenamiento jurídico subordinado.

Así, el Distrito Federal es una institución<sup>43</sup> político-administrativa, gobernada y administrada por el Ejecutivo Federal, mediante un departamento administrativo perteneciente a la Administración Pública centralizada Federal.

Respecto al Departamento del Distrito Federal, sólo queda decir que es el órgano constitucional gubernamental y administrativo del Ejecutivo Federal para el ámbito territorial del Distrito Federal; inscrito en la Administra-

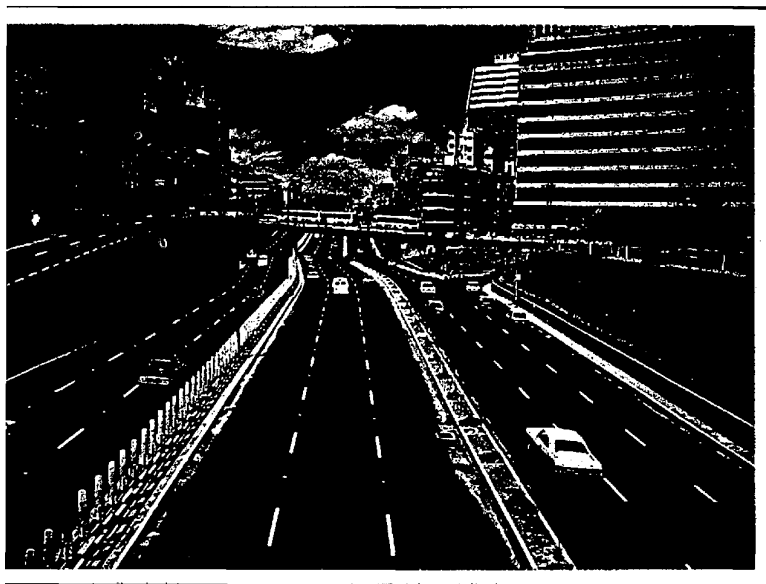
43. HAURIU, Maurice, *La teoría de la institución y de la fundación*, traducción castellana, Abeledo-Perrot, Buenos Aires, 1968, pp. 31-37. Resalta la importancia de esta obra porque nos ubica en los elementos esenciales que debe poseer toda abstracción mental como producto cultural del hombre. Todo aquello que se jacte de considerarse una institución, debe comprender los elementos que la conforman, tales como: una *idea directriz*, una *organización* y la *comunidad* en torno a la idea directriz. Esto se aplica a las instituciones personas, ubicación que tiene nuestro objeto de estudio, es decir, el Distrito Federal y su órgano de gobierno.

ción Pública Federal como dependencia centralizada, también de excepción,<sup>44</sup> que gobierna y administra todo lo relativo al mismo.

19-C) *Su tratamiento preferencial-constitucional*. El Distrito Federal, en relación a la Carta Fundamental vigente, se caracteriza por el trato especial de que ha sido objeto (*supra*, 17.aa). En esta línea, resulta importante transcribir los preceptos constitucionales, para ilustrar la actitud preferencial para con el asiento de los Poderes Federales por parte del Constituyente de 1916-1917.

20.a) *Primeras reglas*. Así, siguiendo el tenor del articulado de nuestra Carta, en materia penal tenemos el Artículo 18, pfo. 5o.; seguido de los Artículos: 27, pfo. 9o. fracc. I. pfo. 2o., para la adquisición de la propiedad por parte de los extranjeros en "... el lugar permanente de la residencia de los Poderes Federales..."; 27, pfo. 9o. fracc. VI pfo. 1o., que le otorga la "...plena capacidad para adquirir y poseer todos los bienes raíces necesarios para los servicios públicos", así como en el pfo. 2o., en relación a la ley orgánica por lo que a expropiación se refiere; 27, pfo. 9o. fracc. VIII a), sobre las enajenaciones hechas por "... gobernadores... o cualquier otra autoridad local. (*pensamos que en este último supuesto, serán nulas las realizadas por autoridades del gobierno del Distrito Federal*); 56, pfo. 1o.: "La Cámara de Senadores se compondrá de dos miembros por cada Estado y dos por el Distrito Federal...", en materia de declaratorias electorales, "... y la Comisión Permanente del Congreso de la Unión, en el caso del Distrito Federal..."; 60, pfo. 3o: "El Colegio Electoral de la Cámara de Senadores se integrará tanto con los presuntos senadores (que hayan obtenido la declaratoria correspondiente de sus legislaturas)... y de la Comisión Permanente del Congreso de la Unión, en el caso del Distrito Federal..."; 73, fracc. V, relacionado con el 44, estriba básicamente en la facultad del Legislativo Federal "para cambiar la residencia de los Supremos Poderes de la Federación"; 73, fracc. VI, en estrecha relación también con el 44, indica fundamentalmente la función legislativa de la entidad federativa de excepción (D.F., por conducto del Legislativo Federal) y no local (contrario al artículo 116), y "... sometiendo..." a veces específicas, referidas al gobierno del Distrito Federal, base la.; marco normativo de la descentralización y desconcentración, base 2a.; la referida a la Asamblea de Representantes, bases 3a. y 4a.; la función jurisdiccional de principio, base 5a. y la procuración de justicia y la representación social, base 6a.; 73, fracc. XXIX-H, en alusión a la justicia administrativa "... para dirimir las

44. El D.D.F., comparado con las dependencias centralizadas de la Administración Pública Federal, también se distingue de éstas, siendo la principal la personalidad jurídica de acuerdo al artículo 32 de la L.O.D.D.F.; sin olvidar que también el Distrito Federal la ostenta, según el artículo 27, pfo. 9o., fracc. VI, pfo. 1o.



controversias que se susciten entre la Administración Pública Federal o del Distrito Federal y los particulares..."; 74, fracc. IV, y con la referencia no al Distrito Federal, sino al D.D.F. en el siguiente sentido: "Examinar, discutir, y aprobar anualmente el Presupuesto de Egresos de la Federación y del Departamento del Distrito Federal..."; 79, fracc. II, dentro de las facultades de la Comisión Permanente, para "recibir en su caso, la protesta del Presidente de la República..., y de los Magistrados del Distrito Federal"; 89, fracc. II, en estricta referencia a las facultades del Ejecutivo Federal para "nombrar y remover libremente al... Titular del órgano u órganos por el que se ejerza el gobierno del Distrito Federal..."; además de las fracciones XIV, para "conceder... indultos a los reos sentenciados por delitos... del orden común en el Distrito Federal", y la XVII, referida también a los nombramientos con aprobación de "... la Asamblea de Representantes del Distrito Federal".

2i.b) *Otras reglas constitucionales.* Entre estas últimas, en el orden numérico pero no por su importancia, tenemos los siguientes artículos: 90, pfo. 2o.; 92 y 93, pfo. lo., que aluden específicamente a los departamentos administrativos, de los cuales, el único es el Departamento del Distrito Federal hasta hoy; 104, fracc. I, respecto de las facultades del Poder Judicial Federal sobre controversias de orden civil y criminal, en el sentido de que cuando "...sólo afecten intereses particulares, podrán conocer... a elección del actor, los jueces y tribunales del orden común... y del Distrito Federal"; 104, fracc. IV, las controversias "... que se susciten... entre los Tribunales del Distrito Federal y la Federación ..."108, pfo. lo., relativo a las responsabilidades de los servidores públicos, considera como tales a "... toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en... o en el Distrito

Federal... "110, pfo. lo., en cuanto a los sujetos pasivos de juicio político, entre ellos "... los Representantes a la Asamblea del Distrito Federal, el titular del órgano u órganos del Gobierno del Distrito Federal, Procurador de Justicia del Distrito Federal... los magistrados y jueces del fuero común del Distrito Federal..."; 111, pfo. lo., para la procedencia penal, "... los representantes a la Asamblea del Distrito Federal, el titular del órgano de Gobierno del Distrito Federal..., al Procurador General de Justicia del Distrito Federal..."; en materia laboral, tenemos al 123, apartado B, para la regulación de las relaciones de trabajo "entre los poderes de la Unión, el Gobierno del Distrito Federal y sus trabajadores"; 123-B, fracc. IV pfo. 2o., indicando un exclusivo parámetro salarial, pues "en ningún caso los salarios podrán ser inferiores para los trabajadores en general en el Distrito Federal..."; 127, que preceptúa las remuneraciones de los servidores públicos y específicamente de los asambleístas del Distrito Federal; 131, en cuanto excluye tácitamente que la "...Federación, pueda establecer, ni dictar, en el Distrito Federal..." preceptos en materia impositiva; y, por último, el 134, en el cual se regulan "los recursos económicos de que disponga el Gobierno Federal y el Distrito Federal..."

22. *Continuación.* Las consideraciones expuestas en esta segunda parte, ubican con cierto grado de claridad, la tercera parte de este trabajo, que trasladada de la Norma Suprema al ordenamiento jurídico subordinado, sobre la noción fundamental de las facultades y obligaciones de nuestros Poderes Ejecutivos constitucionales,<sup>45</sup> que como es sabido, significan la actividad gubernamental en sentido estricto,<sup>46</sup> es decir, los conductores responsables de la actuación administrativa del Estado (artículo 89, fracc. I, "... , proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia") cuya evolución<sup>47</sup> se halla inserta en el constante devenir de la realidad social<sup>48</sup> en estrecha relación con la administración, como motor del Estado contemporáneo.

La idea fundamental, por tanto, es desarrollar escuetamente el marco jurídico-administrativo del Distrito Federal y algunas tenues consideraciones político-jurídicas de inevitable manejo.

45. En el marco de nuestro texto constitucional se halla el contexto de los Poderes Ejecutivos en sus artículos 80 en relación al 89 (Ejecutivo Federal); 40 en relación al 116 (los Ejecutivos estatales) y el 40 en relación al 115 (presidentes municipales).

46. Cfr. nota 26 en referencia a HAURIU, André, p. 169, respecto de la doble acepción de la expresión "Gobierno", una en *latosensu* y la otra *stricto sensu*, siendo esta última considerada como sinónimo de Poder Ejecutivo o Suprema Administración, según ROUSSEAU.

47. GORTIÑAS-PELAEZ, León, "Evaluación de la Administración Pública federal mexicana: su evolución a partir del México independiente hasta 1976", Escuela Libre de Derecho, *Revista de Investigaciones Jurídicas*, núm. 13, México, 1989, pp. 97-156.

48. Cfr. ACOSTA-ROMERO..., *ob. cit.*, nota 1, p. 244.



## SEGUNDA PARTE

### Marco jurídico-administrativo

23.A) *Fundamentos constitucionales*. Hemos establecido la importancia del Distrito Federal, en el entorno constitucional, independientemente de problemas doctrinales, lo que obliga a enfatizar una vez más ciertas consideraciones ya tratadas, bajo el siguiente panorama.

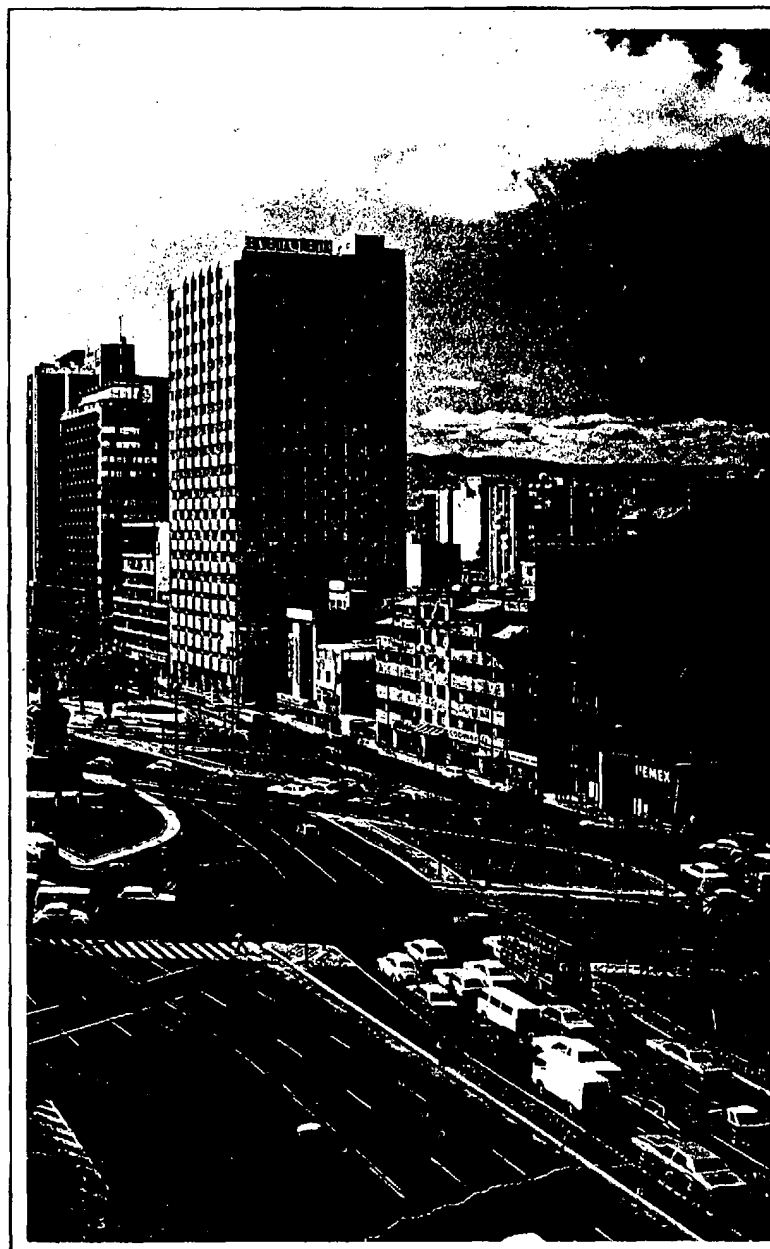
24.a) *Su ámbito territorial*. El artículo 42, fracc. I, da entrada a lo que se considera las partes integrantes de la Federación, lo cual es reafirmado por el artículo 43, en su listado alfabético, y culmina en el 44; virtud por la cual se le considera como la residencia del Supremo Poder o de la Soberanía Nacional (*supra*, 8.c), susceptible, desde luego, de su posible traslado a cualquier parte de la República. Aunado a las consideraciones expuestas, la delimitación material del ámbito territorial se fijó en el periodo gubernamental de Santa Anna (1854)<sup>49</sup> y fue confirmada definitivamente en 1898 (artículo 13 de la L.O.D.D.F.), mediante ratificación de los convenios realizados con los estados de Morelos y México, por el Congreso de la Unión.

25.b) *Su división territorial*. El Distrito Federal mexicano, a diferencia de los otros Distritos (*supra*, 12.b), cuenta con una extensión territorial considerable, hasta podría decirse exagerada,<sup>50</sup> la cual ha atravesado por diferentes etapas, que han indicado la tendencia no a su contracción, sino a su expansión. No se olvide que la conformación de éste quedó subsumida, incluso en algunas etapas, al Estado de México, producto del periodo centralizador, donde como es sabido, nuestra República fue dividida en Departamentos, Distritos y Partidos.

La evolución del Distrito Federal al respecto, plantea su problemática ante las entidades que fueron afectadas

territorialmente (especialmente el Estado de México),<sup>51</sup> por lo cual procedió hasta su desaparición; así, debe señalarse que nuestro Distrito ha sido susceptible de divisiones político-geográficas tales como prefecturas, municipalidades, partidos, secciones y, lo que es menester destacar, es la sobrevivencia del asiento de los Poderes Federales, en virtud de que, a pesar de las transformaciones de que ha sido objeto, tanto los conceptos del Distrito Federal como el de la ciudad de México, lograron sostenerse en las for-

1. Consúltase a HERREJON-PEREDO, Carlos, *Historia del Estado de México*, UAEM, Toluca> 1985, especialmente pp. 100-101, obra que brinda un panorama sumamente ilustrativo respecto de la contracción territorial de esta entidad y de la ampliación del Distrito Federal.



49. *Idem*.

50. *Idem*. p. 245; donde se hace resaltar la intención de CARRANZA de anexar al Distrito Federal, Texcoco, O tumba, Zumpango, Cuautitlán y parte de Tlalnepanitla.

mas de organización política señaladas, es decir, coexistieron con el federalismo y centralismo.

Actualmente, su división está conformada por delegaciones centralizadas en el jerarca, a tal grado de que se discute inclusive la inexistencia normativa del concepto "Ciudad de México", a partir de la L.O.D.D.F., de 1970<sup>52</sup> (*infra*, anexo tres).

26. c) *Ambito político-jurídico*. La actividad gubernamental de los modernos estados, conlleva a una ligera confusión, al considerar que ella (es decir, político-administrativa) recae sólo sobre los poderes ejecutivos. Para el caso de los Distritos Federales, estamos ante una exigencia de carácter político, y con antecedentes de verdadera envergadura, que han tratado de enfatizar la verdadera naturaleza de éstos; así, y no olvidemos que la manifestación de la voluntad general a nivel constituyente (artículo 135 de la Constitución) ha minimizado la participación de sus habitantes.<sup>53</sup>

27. aa) *El gobierno*.<sup>54</sup> El planteamiento de que sólo el Poder Ejecutivo gobierna, pudiera quedar al margen si se tratara de entidades político-administrativas no sujetas a consideraciones especiales; sin embargo, y dado que exististe la pugna político-doctrinal sobre el Distrito Federal, en cuanto á su estadualización- (entidad propiamente tal o simple dependencia), es importante recalcar que el gobierno en esta entidad *sui-generis* tiene matices que contrarían los principios fundamentales de la democracia, según Tocqueville.<sup>55</sup>

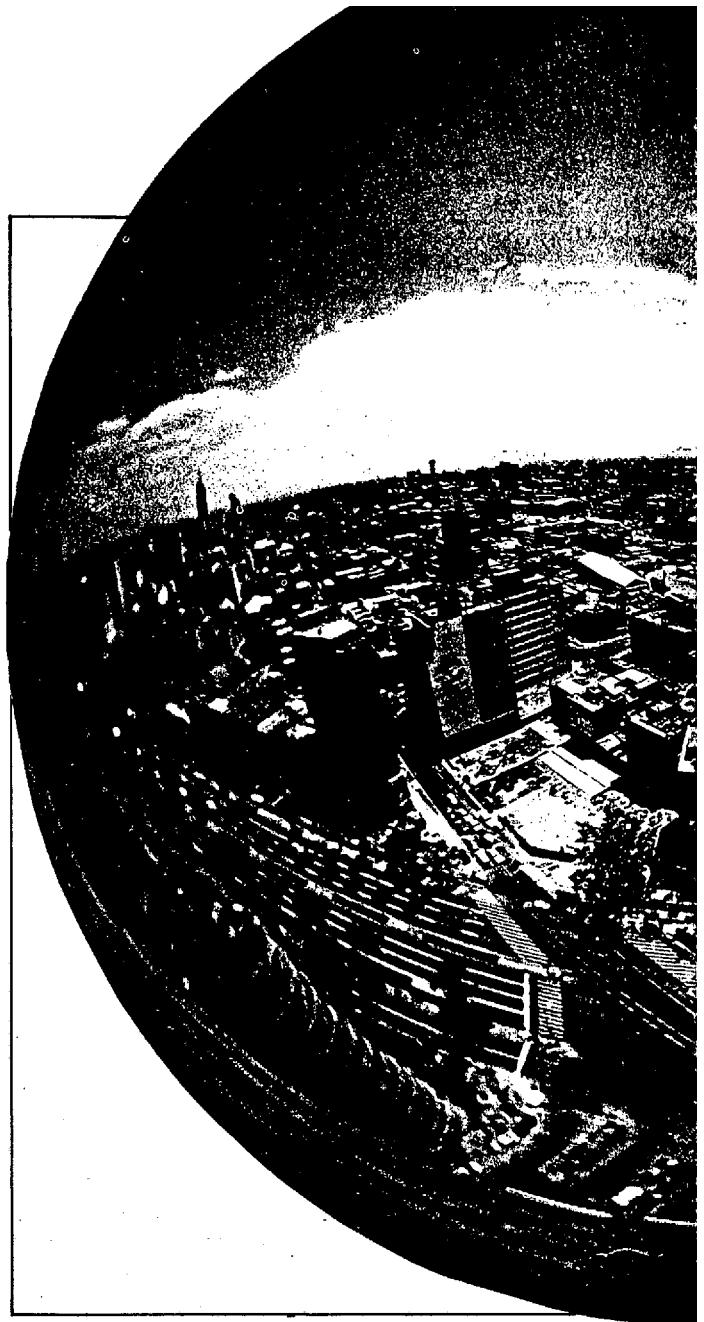
El problema no es reciente; sin embargo, la voluntad estatal suprema permite ciertas excepciones, a las cuales no ha podido escapar el Distrito Federal, a pesar de las recientes reformas (1986). El gobierno capitalino, no obstante de contar con el régimen constitucional municipal hasta 1928 (*supra*, 14.d pfo. 2o;), ha quedado centralizado no sólo administrativamente, sino también políticamente, por virtud o imperio constitucional. Por lo expuesto, el gobierno del Distrito Federal se ejerce por el Poder Ejecutivo Federal, sobre las bases (*supra*, 20.a) que le impone el legislador ordinario, el cual parte a su vez de los imperativos constitucionales decididos soberanamente por el Poder Revisor (artículo 135 constitucional).

2. En la Ley Orgánica de 1970 (29 de diciembre), se modificó la organización administrativa del D.D.F., impulsando la desconcentración administrativa, creando cuatro delegaciones (Venustiano Carranza, Benito Juárez, Cuauhtémoc y Miguel Hidalgo), en lo que históricamente había sido la ciudad de México; es a partir de este año en que normativamente, tal concepto es inexistente (ver epígrafe 25.b, pfo. 3o.), así como el anexo dos; además, en la ley de 1986, se elimina el término "ciudad de México".

3. Cfr. ARTEAGA-NAVA, *ob cit.*, nota 29, p. 3.

4. *Ídem*, (*supra*, notas 43 y 45).

5. GUERRERO-OROZCO, Omar, *La teoría de la Administración Pública*, "Estudio preliminar" de León CORTIÑAS-PELÁEZ, edit. Haría, México, 1986, pp. 165-171 y 286-288.



28.B) *Estructura gubernamental*. Desde la óptica constitucional, el Distrito Federal cuenta con una estructura gubernamental cuyo primer eslabón en el Ordenamiento Supremo es el Poder Legislativo Federal (artículo 73, fracc. VI), que ejerce la función legislativa de principio en la sede de los Poderes Federales, acorde a las seis bases previstas por el Poder-Revisor. Otros eslabones (Poder Ejecutivo y Poder Judicial) están, como ya vimos, dispersos en el texto constitucional [*supra*, 20.C, 21.a. y 22.b.), especialmente en las bases primera y quinta del multicitado artículo 73-VI, sin que ello implique omitir las restantes.

29.a) *Su poder legislativo*. En materia jurídico-política incumbe legislar en todo lo relativo al Distrito Federal, con fundamento en la fracc. VI del artículo multicitado. Las recientes reformas a la Carta Fundamental, resaltan por su importancia política, pues paralelamente a las antedichas facultades, regulan una participación incipiente de sus habitantes en los asuntos políticos y administrati-



vos. Así, y en colaboración con la Legislatura Federal que es de principio, coexiste la "Legislación" por atribución de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal; su fundamento son las bases 3a. y 4a. de la fracc. VI del artículo 73.

Aunque limitadas, importa aquí el enunciado de las principales facultades de la A.R.D.F. Ellas son las relativas a:

- I. La reglamentación [base 3a. inc. a] de las tareas asignadas al órgano de gobierno (*supra*, 18.bb) e (*infra*, 30.b);
- II. Propositiones al titular del Ejecutivo Federal en la recepción de informes sobre presupuestos y programas de las autoridades administrativas del Distrito Federal [base 3a. inc. d];
- III. La citación a los servidores públicos para informarle sobre el desarrollo de los servicios y la ejecución de las obras encomendadas al gobierno del Distrito Federal [base 3a. inc. d];

- IV. La convocatoria para la consulta pública [base 3a. inc. e];
- V. La formulación de peticiones a las autoridades administrativas en materia de gestoría ciudadana [base 3a. inc. f];
- VI. La aprobación de nombramientos de Magistrados del Tribunal Superior de Justicia [base 3a. inc. h];
- VII. La iniciación de leyes ante el Congreso de la Unión y relativas al gobierno del Distrito Federal [base 3a. inc. i];
- VIII. Para una más amplia participación política de la ciudadanía capitalina, la iniciativa popular.

30.b) *Su poder ejecutivo (criterio orgánico)*. La base la. del artículo 73, fracc. VI, preceptúa que el gobierno del Distrito Federal lo ejercerá el Presidente de la República por conducto del órgano u órganos que determine la ley respectiva (base 2a), y en estricta relación con los artículos 80 y 89, fracciones II y XX.

Este criterio orgánico, establecido en dicha base la., se refiere precisamente a la dependencia denominada Departamento del Distrito Federal; éste cuenta con un titular que no es, evidentemente, el del Ejecutivo Federal. El Presidente de la República, en efecto, en virtud de la fracc. II del artículo 89, tiene atribuida la potestad de nombrar a sus colaboradores más cercanos, entre ellos, al titular del órgano u órganos por el que se ejerza el gobierno del Distrito Federal, cuya denominación es la de Jefe del Departamento del Distrito Federal.

31 .c) *Su poder judicial*. Ha quedado claro que los Poderes Federales, tanto Legislativo, como Ejecutivo, conforman parte de la estructura gubernamental en el asiento del Poder Público Federal; sin embargo, respecto del Poder Judicial, no sería el mismo planteamiento, toda vez que de acuerdo a la base 5a. del artículo 73, fracc. VI, el Tribunal Superior de Justicia es el que ejerce la función jurisdiccional local para el caso de las controversias en el orden civil y criminal del orden común en la capital de nuestro país.

Hay, empero, relaciones con otros sistemas orgánicos ya señalados; en principio, con el poder ejecutivo en materia de nombramientos de Magistrados de dicho Tribunal y, enseguida, con la A.R.D.F. por lo que hace a sus aprobaciones; otra relación interrogantica y que apoya al depositario de la función jurisdiccional local distritense, lo es el Ministerio Público (base 6a. del artículo 73-VI), que depende de la Procuraduría de Justicia del Distrito Federal, también dependencia directa del Ejecutivo Federal (artículo 1o., pfo. 26., de la L.O.A.O.F.).

32. *Conclusión preliminar (segunda)*. Dentro del



consideración a la naturaleza jurídico-política del Distrito Federal "Entidad Federativa de excepción", la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal (debiera ser del Distrito Federal),<sup>56</sup> es, por un lado, la Ley Reglamentaria del artículo 73, fracc. VI, base la., y por otro, pudiera considerarse por los "autonomistas", una especie de Constitución local (*supra* 15.B-, y 18. bb) en el plano de la función administrativa.

Así, la A.R.D.F., el Tribunal Superior de Justicia y la Procuraduría de Justicia junto con el Ministerio Público cuentan con una legislación reglamentaria específica, creada por el Congreso de la Unión, titular respecto del D. F. de la función legislativa de principio.

33. C) *La función administrativa en el Distrito Federal.* Sin caer en obvio de repeticiones, e iniciando el análisis de la actuación administrativa en el Distrito Federal, desde la perspectiva legal, conviene introducir algunas consideraciones fragmentarias y preliminares.

34.a) *El ejercicio de la función administrativa.* La titularidad de la función administrativa en la capital nacional,

bajo el criterio de la ley reglamentaria, es congruente con lo establecido en la norma fundamental. Empero, en el artículo lo. de la L.O.D.D.F., el matiz se traduce así: "El Presidente de la República, de acuerdo con lo dispuesto por el artículo... tiene a su cargo el gobierno del Distrito Federal y lo ejercerá..., por conducto del Jefe del Departamento del Distrito Federal, a quien nombrará y removerá libremente".

Es indudable que la función administrativa se ejerce formalmente por el Presidente de la República, y delegadamente por el Jefe del Departamento del Distrito Federal, cuyos poderes jurídicos se ejercen con el auxilio de unidades administrativas específicas, para el cumplimiento correspondiente al estudio de la planeación y despacho (artículo 3o. de la L.O.D.D.F.) de los asuntos que se establezcan en las leyes respectivas (este criterio se halla también en el artículo 5o., pfo. lo., de la L.O.A.P.F.),

35. b) *La función administrativa y las tareas del D.D.F.* Las tareas asignadas al órgano de gobierno del Distrito Federal, se desprenden básicamente de su estructura administrativa. Cabe, sin embargo, establecer el enfoque constitucional de éstas (base 3a., inc. a). Dicho precepto, nos relaciona con todas aquellas tareas en las que la A.R.D.F. puede ejercer función legislativa por atribución (reglamentos, bandos y ordenanzas).<sup>57</sup>

36. aa) *Su clasificación.* El epígrafe anterior, conduce a elaborar una clasificación de los cometidos que por imperio constitucional se le asignan al D.D.F. Así, tenemos que éstas desbordan y hasta fragmentan el criterio clásico de los "servicios públicos", señalados en el artículo 115, fracc. III.

En efecto, según el artículo 73, fracc. VI, base 3a., inc. a), son variadísimas y muy modernas las tareas asignadas al D.D.F.<sup>58</sup>

57. *Idem.*, pp. 593 y 594.

58. Respecto de los variados y modernos cometidos asignados al Departamento del Distrito Federal, y de acuerdo al inciso a) de la base 3a. del artículo 73-VI tenemos las siguientes:

- a) Comercios en la vía pública, seguridad pública, protección civil, servicios auxiliares a la administración de justicia, prevención y readaptación social, uso del suelo, regulación territorial, establecimiento de reservas territoriales, racionalización y seguridad en el uso de energéticos, vialidad y tránsito.
- b) Establecimientos mercantiles, explotación de minas de arena y materiales pétricos, preservación del medio ambiente y protección ecológica, agua y drenaje, recolección, disposición y tratamiento de basura, tratamiento de aguas, transporte urbano y estacionamientos, alumbrado público, parques y jardines y cementerios.
- c) Educación, salud, asistencia social, recreación, espectáculos públicos y deporte, vivienda, agencias funerarias, fomento económico y protección al empleo, trabajo no asalariado y de previsión social y acción cultural.
- d) Abasto y distribución de alimentos, mercados, rastros, desarrollo agropecuario, turismo y servicios de alojamiento. *Cfr.* CORTIÑAS-PELAEZ, León, "Reflexiones de actualidad sobre desconcentración y servicio público en el Distrito Federal", ciudad de México: ALEGATOS, No. 17, abril 1991, pp. 66-95.

37.c) *La organización administrativa y los cometidos del D.D.F.* Las tareas del D.D.F., en el texto constitucional, permiten entender que en la ley orgánica, de acuerdo con los asuntos del despacho correspondientes a dicha institución, se engloban en cinco importantes áreas en las siguientes materias de:

- I. Gobierno (artículo 17 de la L.O.D.D.F.);
- II. Lo jurídico-administrativo (artículo 18, de la L.O.D.D.F.);
- III. Lo hacendario (artículo 19, de la L.O.D.D.F.);
- IV. Obras y servicios (artículo 20, de la L.O.D.D.F.), y
- V. Lo social y económico (artículo 21 de la L.O.D.D.F.).

Se había enfatizado sobre los apoyos orgánicos para el cumplimiento de las facultades otorgadas a las autoridades administrativas (*supra* 34.a pfo. 2o.), en las materias citadas; por ello es que la organización administrativa del D.D.F. cuenta con unidades administrativas ordenadas y jerarquizadas para el cumplimiento a cada una de las materias constitucionales y legales tradicionales, así como las de Contraloría (artículo 3o., fracc. IX, en relación con el 9o. de la R.I.D.D.F.), concesiones (artículo 26 de la L.O.D.D.F.), de la colaboración vecinal (artículos 44 a 51 de la L.O.D.D.F.) y de la participación política (artículos 52 a 54 de la L.O.D.D.F.).

38.D) *Formas de organización administrativa.* El tratamiento temático de las formas de administración deben partir del basamento constitucional. El artículo 3o. establece las formas de Administración Pública Federal, tanto central como paraestatal; para el caso del Distrito Federal, la primera consideración es que su administración queda encuadrada en este precepto. Ahora bien, ésta toma fuerza al ejercerse por un órgano específico, precisamente el D.D.F., que de acuerdo al precepto, es el único departamento administrativo y, por consiguiente, una dependencia dentro del ámbito federal central, con tareas y poderes jurídicos locales. Esta situación obliga a una pretensión posible de una conceptualización sobre la organización administrativa federal, en cada una de sus formas, con la intención de su posterior adecuación a la administración del Distrito Federal.

39.a) *Administración Pública Central.* Se considera como tal a aquella forma de organización administrativa que, a través del vínculo de jerarquía, liga a los órganos que la conforman, para la realización directa de los cometidos que tienden al cumplimiento de los fines instaurados por el orden jurídico objetivo.<sup>59</sup>

59. Cfr., al respecto, a los autores clásicos de nuestro Derecho Administrativo nacional, ACOSTA-ROMERO, *ob.cit.*, 1, pp. 112-114, 136-143; 313-325 y 346-372; CORTÍNAS-PELÁEZ, León, "Teoría general de los cometidos del Poder Público", ciudad de Mé-



40.b) *Administración Pública descentralizada.* Con diferencias sustanciales, también es una forma de organización administrativa, y se considera como una técnica jurídica de una entidad (artículos 3o., 45, 46, 47 de la L.O.A.P.F., y lo. De la L.F.E.P.) pública que integra una personalidad con una limitada competencia. Estas tienen autonomía orgánica o técnica, o independencia, sin dejar de pertenecer o formar parte del Estado.<sup>60</sup>

41.c) *Administración Pública desconcentrada.* La postura de quienes intervienen o forman parte de esta forma de organización administrativa, queda sujeta también a ciertos lineamientos normativos, es decir, que en esta forma de administración se otorgan al órgano desconcentrado, determinadas facultades de decisión y ejecución limitadas ("autonomía técnica"), que le permiten actuar con mayor rapidez, eficacia y flexibilidad, así como el tener

xico: *Revista de la facultad de derecho de México*, 1987, t. XXVII, No. 5 151-152-153, pp. 55-94. FRAGA, Gabino, *Derecho administrativo*, edit. Porrúa, 28ª ed. México, 1989, pp. 165-218; y SERRA-ROJAS, *ob. cit.*, nota 16, pp. 459-563 y 575-655.

60. *Idem*, y, recientemente, CORTÍNAS-PELÁEZ, León, "Constitución y empresas publicas" ciudad de México: *Alegatos*, No. 12, ag. 1989, pp. 3-13.

un manejo autónomo de su presupuesto, sin dejar de existir el nexo de subordinación con el superior jerárquico.<sup>61</sup>

42.E) *Organización administrativa en el D.D.F.* Para el caso particular del D.D.F., encontramos que se halla estructurado y ordenado en relaciones de jerarquía y de coordinación, según estemos ante dependencias o entidades, para realizar los fines de la entidad federativa denominada Distrito Federal. Está contemplada en la Constitución y reglas subordinadas (L.O.D.D.F., R.I.D.D.F., reglamentos, decretos, acuerdos, bases, circulares, manuales, normas y resoluciones),<sup>62</sup> marco jurídico para su actuación e instrumento para analizar las formas de administración en el D.D.F.; ello en relación a sus unidades administrativas que auxilian en gran medida la acción y dirección de la actividad administrativa en el D.D.F. (artículos 3o., 11 y 16 de la L.O.D.D.F.; 2o. y 3o. del R.I.D.D.F.).

43.a) *La centralizada (supra, 39.a).*-Atento a lo dispuesto por el artículo 16, en relación al 3o., de la Ley orgánica, se enumera la integración de este sistema orgánico-administrativo, abarcando a las Secretarías generales, la Oficialía Mayor, la Tesorería, la Contraloría General, las Coordinaciones Generales, la Procuraduría Fiscal y todas sus unidades administrativas en el tercer nivel.<sup>63</sup>

En la línea de la centralización administrativa, sabemos que la relación de subordinación es hacia el órgano que se halla en la cúspide de la pirámide jerárquica, en este caso, el titular del D.D.F. (artículos 3o., 10, 16, de la L.O.D.D.F.; 2o. y 3o. del R.I.D.D.F.).

44.b) *La desconcentrada.* De acuerdo al artículo 1o., fracc. X, así como su pfo. 2o., 14 y 16, pfo. 2o., nos sitúa en el ámbito de la desconcentración administrativa, establecidas en la Ley Orgánica que corresponde, encontramos a las delegaciones (artículo 14, en un total de 16) y a otros órganos desconcentrados,<sup>64</sup> jerárquicamente subordinados a la Jefatura del Departamento del Distrito Federal (artículo 3o., fracc. X; 16, pfo. 2o., además de los artículos del R.I.D.D.F. 44 a 50).

45 .aa) *La coordinación en la centralización.* A manera

de apuntamiento, la coordinación administrativa entre unidades administrativas centrales y desconcentradas, es posible gracias a la atenuación de la línea rígida y continua de subordinación, en virtud de norma expresa (artículo 16, pfo. 2o., de la L.O.D.D.F.) que preceptúa la dependencia respecto del superior jerárquico directo (J.D.D.F.), sin tener que supeditarse orgánicamente a los titulares de las unidades administrativas del segundo nivel jerárquico (*supra*, 43.a. pfo. lo.).

46.c) *La descentralizada.* Por lo que toca a esta forma de administración, es de señalarse que el D.D.F. no sólo se reduce a ejercer la función administrativa clásica y en las formas expuestas (*supra*, 39.a; 41 .c). Y que dada su confirmación, hallan su fundamento primero en la L.O.A.P.F. (artículos 45 a 48); en la L.F.E.P. (artículo 7); en la L.O.D.D.F. (artículo 5o., fraccs. I allí, y 25 del R.I.D.D.F. en relación a los artículos 3o. y 4o. de la L.O.D.D.F.).

Los fundamentos citados están vinculados al D.D.F., bajo los conceptos de la promoción, conducción, coordinación, vigilancia y evaluación del desarrollo de las entidades paraestatales que le corresponden como coordinador de sector y en apoyo a la jefatura del D.D.F., que ejerce las facultades que le corresponden como tal (L.O.A.P.F., 49, pfo. 2o.; L.F.E.P., artículos 33 y 64).

47.aa) *Su coordinación administrativa (marco normativo).*<sup>65</sup> el marco de la ley orgánica del D.D.F., específicamente los artículos 1o. y 3o. de la misma, nos remiten a su marco reglamentario que enriquece la visión del sistema de coordinación administrativa.

Así, la sectorización, producto de la coordinación y descentralización administrativas, permite coadyuvar en el cumplimiento de la función administrativa delegada al titular del D.D.F., también coordinador de sector de esta dependencia.

Por lo tanto, es la vía reglamentaria donde se amplía el panorama de coordinación que regula los denominados subsectores administrativos (L.O.A.P.F., artículo 49, pfo. 3o.), adscritos a algunas unidades administrativas centrales (*infra*, 49.bb), de tal manera que nos hallamos ante el marco normativo que surge de los numerales siguientes:

48.aaa) *El del reglamento interior.* Atento a lo dispuesto por los artículos 5o., fraccs. I a III y XXV; 6o., fraccs. XIV a XVI; 7o., fraccs. XVI a XVIII; 8o., fracc. XXII; 9o., fraccs. XVIII y IX; 10, fracc. VII; 11, fraccs. XI, XII, XVI y XVII; 12, fraccs. XV a XVII, y 15, fracc. I, VI, VIII, X y XI., es posible que el D.D.F., pueda fijar, dirigir y controlar la política administrativa del Distrito Federal, mediante la planeación, coordinación y evaluación de su sector correspondiente para el cumplimiento, en este caso, del Plan Nacional de Desarrollo y las directrices fijadas por el Presidente de la República.

61. *Idem.*, así como el criterio legal del artículo 17 de la L.O.A.P.F.

62. Manual de Organización Institucional del Departamento del Distrito Federal, publicado en el D.O.F. del 26 de marzo de 1986.

63. Acuerdo núm. 32 de adscripción de unidades administrativas del D.D.F., publicado en el D.O. F. los días 4 y 19 de septiembre de 1985.

64. Artículo 2o. del R.I.D.D.F. al final, donde además de las delegaciones, señala a los Almacenes para los Trabajadores del D.D.F., al Servicio Público de Localización Telefónica, a la Comisión de Vialidad de Transporte Urbano, a la Comisión Coordinadora para el Desarrollo Rural y a la Planta de Asfalto del D.D.F.

65. *Supra* nota 63, en sus dos resolutivos. Se tiene así que en el primero hace referencia a las unidades administrativas centralizadas, y en segundo a las desconcentradas



49.bbb) *Acuerdo de 1989*. El 27 de julio de 1989 se publicó, en el D.D.F., el acuerdo mediante el cual algunas unidades administrativas coadyuvarán, con el Jefe del Departamento, en la promoción, coordinación, conducción, vigilancia y evaluación del desarrollo de las entidades agrupadas en el sector del D.D.F. Su fundamento se encuentra en la L.O.A.P.F. (artículos 3o., 5o., 44, 48 y 49) y la L.O.D.D.F. (artículos 1o. y 3o.), así como en el R.I.D.D.F. (artículo 5o., fracc. I). En dicho acuerdo se asentaron los subsectores de coordinación administrativa para las unidades siguientes:

- I. Secretaría General de Protección y Vialidad
  - La Caja de Previsión de la Policía Preventiva del Distrito Federal.
- II. Oficialía Mayor
  - La Caja de Previsión de los Trabajadores a Lista de Raya del Distrito Federal.
- III. Coordinación General de Transporte
  - Sistema de Transporte Colectivo (Metro).
  - Servicio de Transportes Eléctricos del D.F. (trole-buses y tren ligero).
  - Servicio de Transporte Metropolitano (Ruta-100).
  - Fideicomiso para Otorgar Créditos a los Concesionarios del Servicio Público de Transporte de Carga del D.F.
  - Fideicomiso para Otorgar Créditos a Taxistas del D.F.
- IV. Coordinación General de Abasto y Distribución
  - Industrial de Abasto (IDA).
  - Desarrollo Urbano del Valle de México, S.A. de C.V. (en liquidación).
- V. Jefatura del Departamento del D.F.
  - Servicios Metropolitanos, S.A. de C.V. (Servimet).
  - Fideicomiso para Promover y Realizar Programas de Vivienda y Desarrollo Social y Urbano (Fividesu).

## APUNTAMIENTOS BIBLIOGRAFICOS

ACOSTA-ROMERO, Miguel, *Teoría general del Derecho Administrativo*, edit. Porrúa, 8ª ed., México, 1990. ACOSTA-ROMERO, Miguel, *Segundo curso de Derecho Administrativo*, edit. Porrúa, México, 1989.

BENTHAM, Jeremías, *Fragmentos sobre el Gobierno*, edit. SAR-PE, Madrid, 1985.

BOLAÑOS-MARTINEZ, Raúl, *Historia patria*, edit. Kapelus Mexicana, 2ª reimp., México, 1975.

CORTIÑAS-PELAEZ, León, "Evaluación de la Administración pública federal mexicana: su evolución a partir del México independiente hasta 1976", *Revista de Investigaciones Jurídicas*, núm. 13, Escuela Libre de Derecho, México, 1989.

CUEVA, Mario de la, *La idea del Estado*, UNAM. 2ª ed., México, 1980.

CHAVERO, Alfredo, y otros, *México a través de los siglos*, edit. Cumbre, 12ª ed., t. I. México, 1975.

DIÁZ, Lilia; ULLOA, Bertha y VILLORO, Luis, en COSIO-VILLEGAS, Daniel (director), *Historia general de México*, COLMEX, 3ª ed., México, 1981. FRAGA, Gabino, *Derecho Administrativo*, Porrúa, 28ª ed., México, 1989.

GARCIA DE ENTERRIA, Eduardo y CORTIÑAS-PELAEZ, León, "Del gobierno y administración de las zonas metropolitanas". *Revista Vivienda*, No. 10, Infonavit, 1977.

GONZALEZ-SALAZAR, Gloria, *El Distrito Federal: algunos problemas y su planeación*, edit. ciudad de México: UNAM, 1983. GUERRERO-ORZCO, Ornar, *La teoría de la Administración Pública*, edit. Haría, "Estudio preliminar" ppr León Cortiñas-Peláez, México, 1986.

GUTIERREZ-SALAZAR, Sergio E., y SOLIS-ACERO, Felipe, *Gobierno y administración del Distrito Federal*, INAP., México, 1985. HAURIOU, André, *Derecho constitucional e instituciones políticas*, traducción castellana, colección Demos, edit. Ariel, Barcelona, 1980.

HAURIOU, Maurice, *La teoría de la institución y de la fundación*, traducción castellana, Abeledo-Perrot, Buenos Aires, 1968. HERREJON-PEREDO, Carlos, *Historia del Estado de México*, UAEM, Toluca, 1985. LOEWNESTEIN, Karl, *Teoría de la Constitución*, edit., Ariel, 2ª ed., Barcelona, 1979.

MARTINEZ-BAEZ, Antonio, *Participación ciudadana en el Gobierno del Distrito Federal*, Renovación Política, t. II, Talleres Gráficos de la Nación, México, 1986.

MARTINEZ-CASTAÑON, José Antonio, *El interés público y la intervención estatal*, UNAM/ENEP "Acatlán", División de Ciencias Jurídicas, México, 1984.

MARX, Carlos y ENGELS, Federico, *Obras escogidas*, edit. Progreso, t. II, Moscú, 1955.

MOYA-PALENCIA, Mario, *Temas constitucionales*, UNAM, México, 1983.

REYES-HEROLES, Jesús, *El liberalismo mexicano*, F.C.E., t. II, México, 1974.

SANCHEZ, Prisciliano, *El Pacto Federal en el Anáhuac*, UNAM, México, 1974.

SANCHEZ-HELU, Jorge, *El constitucionalismo social mexicano*, edit. ICAP, t. I, México, 1972. SECRETARIA DE GOBERNACION, *Participación en el Gobierno del Distrito Federal*. Instituto Nacional de Estudios Históricos de la Revolución Mexicana, México, 1978.

SERRA-ROJAS, Andrés, *Derecho Administrativo*, edit. Porrúa, 7ª ed. t. I, México, 1976.

SIEYES, Emmanuel J. *¿Qué es el Tercer estado?*, UNAM, 2ª ed., México, 1983.

SILVA-HERZOG FLORES, Jesús; GONZALEZ-AVELAR, Miguel y CORTIÑAS-PELAEZ, León (directores), *Asentamientos humanos, urbanismo y vivienda*, edit. Porrúa, México, 1977. TORO, Alfonso, *Historia de México*, edit. Patria, 7ª ed., México, sin año.

## LEGISLACION CONSULTADA

1. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
2. Ley Federal de las Entidades Paraestatales.
3. Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.
4. Ley Orgánica-del Departamento del Distrito Federal.
5. Reglamento Interior del Departamento del Distrito Federal.
6. Manual de Organización Institucional del Departamento del Distrito Federal.

## OTRAS FUENTES

1. D.O.F. de 29 de diciembre de 1978.
2. D.O.F. de 17 de enero de 1984.
3. D.O.F. de 26 de agosto de 1985.
4. D.O.F. de 4 de septiembre de 1985.
5. D.O.F. de 19 de septiembre de 1985.
6. D.O.F. de 26 de marzo de 1986.
7. D.O.F. de 14 de mayo de 1986.
8. D.O.F. de 27 de junio de 1989.