

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA
DE MEXICO
FACULTAD DE DERECHO

**NATURALEZA JURIDICA
DEL DISTRITO FEDERAL**

TESIS

que para obtener el título de

Licenciado en Derecho

presenta

JOSE DE JESUS SILVA Y ZAYAGO



EXAMENES
PROFESIONALES

MEXICO, D. F.

1971



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

Como una pequeña muestra de mi
carifio inmenso y profundo agra
decimiento:

A

Quien una vez yo fui una ilusión
bajo su piel y ahora es objeto -
de toda mi veneración.

A

Aquel de quien he recibido desde
niño el más claro ejemplo de res-
ponsabilidad, honradez y virili-
dad.

A

Titfa, por el recuerdo que me
dejaste y lo mucho que te debo.
(q.e.p.d.)

Como una pequeña muestra de mi
carifio inmenso y profundo agra
decimiento:

A

Quien una vez yo fuf una ilusión
bajo su piel y ahora es objeto -
de toda mi veneración.

A

Aquel de quien he recibido desde
niño el más claro ejemplo de res
ponsabilidad, honradez y virili-
dad.

A

Titfa, por el recuerdo que me -
dejaste y lo mucho que te debo.
(q.e.p.d.)

A

Guadalupe,
Concepción,
Carlos,
Ma. de Lourdes,
Manuel,

Eduardo,
Oscar,
Mario,

Porque logren de sus vidas
hacer ofrendas perennes.

A quienes en una forma
o en otra me han ayudado
a llegar a este comienzo.

A MARIA EUGENIA

I N D I C E

Página

INTRODUCCION:.....	- A -
I.- DESARROLLO HISTORICO DEL DISTRITO FEDERAL....	1
a) Imperio Azteca y Virreynato Español.....	1
b) Constitución Federalista de 1824.....	4
c) Decretos de Santa Anna de 1854.....	8
d) Constitución de 1857.....	9
e) Decretos de ratificación de límites de 1898..	11
f) Proyecto de Constitución de 1916.....	13
g) Enmienda Constitucional de 1928.....	16
h) "Ley Orgánica del Distrito y Territorios Federales" de 1928.....	22
i) "Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal" de 1941.....	27
Notas Bibliográficas.....	34
II.- EL FEDERALISMO MEXICANO.....	35
a) Génesis del Sistema.....	35
b) Federalismo Norteamericano.....	36
c) Adopción y Evolución del Sistema en México...	40
1.- Constitución de Cádiz de 1812.....	41
2.- Proclama de Independencia.....	41
3.- Constitución de 1824.....	46
4.- Constitución de 1857.....	49
d) Implantación definitiva del Sistema.....	53
e) Ascendencia Doctrinaria del Federalismo.....	54
1.- "El Federalista".....	55
2.- Alexis de Tocqueville.....	57

I N D I C E

	Página
3.- Jellineck y Laband.....	57
4.- Hans Kelsen.....	59
5.- Jean Dabin.....	62
5'- Nuestro Concepto.....	63
f) El actual Federalismo Mexicano.....	63
Notas Bibliográficas.....	68
III.-EL DISTRITO DE COLUMBIA EN LOS ESTADOS UNIDOS DE NORTEAMERICA.....	70
a) Origen del Distrito de Columbia.....	70
b) Su organización Municipal.....	73
c) Adopción del Modelo Norteamericano en México.	74
1.- Diferencias entre el de Columbia y el de- México.....	76
Notas Bibliográficas.....	79
IV.- ACTUAL NATURALEZA JURIDICA DEL DISTRITO FEDE- RAL.....	80
A.-Legislación.....	80
a) Bases Constitucionales del Distrito Fede- ral.....	80
b) "Ley Orgánica del Departamento del Distri- to Federal" vigente.....	92
c) "Ley de Secretarías y Departamentos de Es- tado".....	110
d) Régimen Financiero del Distrito Federal...	114
B.-Resoluciones de la Suprema Corte de Justicia	117

I N D I C E

	Página
C.- Orientaciones Doctrinales Acerca del Distrito Federal y de su Gobierno.....	126
a) Como Entidad Federativa.....	127
b) Como Departamento Administrativo.....	132
c) Personalidad Jurídica del Departamento - del Distrito Federal.....	137
d) Facultad Reglamentaria del Jefe del Departamento.....	139
Notas Bibliográficas.....	143
V.- Conclusiones:.....	145

I N T R O D U C C I O N

Han sido tres los móviles principales que determinaron el tema del trabajo que se presenta.

Fué primero el vivo interés que sentí en el transcurso de mis estudios al descubrir los graves y apasionantes matices del Derecho Constitucional Mexicano, así como el maravilloso horizonte del Derecho Administrativo; interés que fué -- acompañado de la curiosidad que por esta disciplina despertaron en mí las enseñanzas recibidas del maestro Lic. Adolfo Arrijo Vizcaino, a quien hago patente por ello mi más sincero agradecimiento.

De tal manera fué, que en mis incursiones de estudiante en la ciencia Jurídica de la Administración Pública, provocaron en mí a su vez un mayor interés los aspectos relacionados a la rara naturaleza jurídica que presenta el Distrito Federal, y en forma primordial su configuración a nivel --- constitucional siendo así mismo atractivo e interesante para la doctrina administrativa mexicana un tema como ese, de perfiles tan debatidos, configurándose así la segunda razón que me impulsó a llevar a cabo este estudio.

Por último, es para mí un tema de continuo detenimiento, el Distrito Federal y su connotación jurídica ya que en él nací.

El sustentante.

I.- DESARROLLO HISTORICO DEL DISTRITO FEDERAL.

a) Imperio Azteca y Virreynato Español.

"Hace ya algunos siglos, hubo un pueblo guerrero y nómada, - que luego de mucho tiempo de éxodo y penurias, llegó a un - lugar que después sería su asiento final y su destino".

Tenoch, jefe de la tribu de los aztecas, los debía llevar - hasta un lugar donde nacía un tunal sobre las rocas y al -- que deberían llamar Mechtli o "ciudad de los mexicanos" y - en cuyo asiento deberían rendir culto a sus múltiples deida des.

Se supone que dicho sitio fué localizado aproximadamente en el año 1327, y poco tiempo después de fundada Tenochtitlán, era ya una compleja ciudad unida a los reinos vecinos por - calzadas y canales, con un régimen impositivo propio, donde se administraban el comercio, las guerras, las diversiones, la salubridad, la policía y los cultos religiosos.

Mas poco duraría la existencia de lo que había llegado a -- ser la Capital de un Imperio, pues el conquistador español, dos centurias después y luego de haberla derruido y reedifi cado casi totalmente, la transformó de manera radical en la capital de un sistema colonial, dándole además el título de "Muy Noble, Insigne y Muy Leal Ciudad", mediante Real Cédula de 24 de Octubre de 1539.

A partir de ese momento, la ciudad quedó bajo el gobierno -

de virreyes nombrados por el monarca hispano, a quienes se encomendó la atención de los servicios públicos que debían abarcar la reglamentación del trabajo de los indios, salubridad, los diferentes gremios, los mercados, policía y el control de epidemias de grandes magnitudes que azolaban a una población indígena, peninsular y mestiza. También hubo virreyes, como el Conde de Revillagigedo, que se preocuparon además por los problemas arquitectónicos y urbanos.

Al hacerse mixto el gobierno de la ciudad virreynal, nacieron los Ayuntamientos en los que ya intervenían naturales de México, quienes fungían como legítimos representantes del pueblo nacido en América, mas sin embargo se crearon divisiones territoriales que no correspondían a gobiernos autónomos, sino que eran establecidos en función de las actividades jurisdiccionales, eclesiásticas y administrativas y cuya finalidad era mas bien la distribución del trabajo. Las divisiones administrativas tenían como núcleo a los Gobiernos, a los Corregimientos y a las Alcaldías Mayores, que unidas formaban los distritos llamados Audiencias.

Mas tarde fueron creadas las Provincias Internas y el sistema de Intendencias, mas sin embargo las divisiones territoriales de la época, en ocasiones carecían de naturaleza administrativa, debido a las continuas variaciones territoriales. Los conquistadores fundaban pueblos que después llegaban a ser ciudades comerciales, marítimas y religiosas de mayor o menor importancia, de donde partían aventureros y expedicionarios a tratar de colonizar nuevas regiones, pero reconociendo siempre como capital y cuartel a la ciudad primeramente fundada, donde residían las autoridades; pero al-

encontrarse con otros colonizadores provenientes de lugares diversos, dicho encuentro marcaba el límite entre las dos regiones.

Es por ello que las Leyes de Indias sólo regulaban las ocupaciones vagamente demarcadas, pero no fijaron concreta y exactamente los límites de las provincias, "reduciéndose a ordenar a los virreyes, audiencias, gobernadores y alcaldes mayores, que guardaran los límites de sus respectivas jurisdicciones, las que supuestamente estaban señaladas por las leyes"; leyes que por cierto no existían. (1)

No obstante lo anterior, la Intendencia de México comprendía algunas de las actuales entidades federativas. La ciudad de México formaba parte del territorio de la Intendencia del mismo nombre, pero su régimen político y administrativo siempre fué propio y distinto del que regía para el resto de dicha Intendencia, lo cual es un antecedente explicativo de por qué en las Constituciones posteriores se procuró organizar un régimen específico de la que fuera importante capital del Virreynato.

Así es como la organización político-administrativa de las Intendencias, surge de la ley promulgada el 4 de diciembre de 1786, que daría pauta a las divisiones territoriales del primitivo período independiente de México.

A raíz del nacimiento a la vida independiente, la ciudad de México sigue siendo el centro de la actividad política nacional, por lo que se justifica el afán de los Congresos Constituyentes a partir de 1814 y aún del de Cádiz de 1812,

de darle una configuración jurídica, política y administrativa peculiar.

b) Constitución Federalista de 1824.

Es en este período, cuando al tenerse que delimitar territorialmente el campo de acción político-administrativo de las entidades federativas, nace la necesidad de establecer un asiento para los poderes federales, siendo esa la razón por la cual, en la Constitución Federalista de 4 de octubre de 1824 en la fracción XXVIII de su artículo 50, se facultó al Congreso de la Unión para elegir el lugar que sirviera de residencia a los Supremos Poderes, así como para ejercer en su distrito las atribuciones del poder legislativo de un Estado. Pero en razón de ese presuroso afán y anticipándose se al Congreso Ordinario, fué el propio Constituyente quien eligió para tal fin a la ciudad de México. Así, el 18 de noviembre de 1824 se decretó que el distrito para la residencia de los poderes federales, sería el comprendido en un círculo, cuyo centro fuese la plaza mayor de la ciudad, y cuyo radio sería de dos leguas. La extensión de ese Distrito sería determinada por dos peritos nombrados, uno por el Gobierno Federal y el otro por el Estado de México, quedando así "exclusivamente bajo la jurisdicción del Gobierno General, desde la publicación de la ley".

En esta Carta Constitucional, las realidades y los intereses hacían que las clases liberales tuvieran tendencias federalistas, y que las fuerzas coloniales las tuvieran centralistas; las primeras estaban descentralizadas; las segundas convergían en la metrópoli, estaban centralizadas.

Federalismo y Centralismo no fueron solamente los términos de una polémica teórica, sino la alternativa que marcaría-- el rumbo de la sociedad mexicana.

Además ordenaba dicho decreto, que el gobierno político-económico del distrito, quedase solamente bajo la jurisdicción del gobierno federal, quien después nombraría a un gobernador en calidad de interino, en tanto que el gobierno municipal sería de elección popular.

Cabe destacar que al calor de los debates del Congreso Constituyente de 1824, se presenta por primera vez en nuestra - historia, la disyuntiva entre la ciudad de México y la de - Querétaro, para ser la sede de los poderes federales, y es en dichos debates, cuando Fray Servando Teresa de Mier se - opone enérgicamente a designar a la ciudad de Querétaro como asiento de los Supremos Poderes, aduciendo en contra de la Comisión formada al efecto, razones que se fundaban en - la propia estructura de la ciudad de México y en la necesidad de su existencia como capital federal.

Como resultado de su vigorosa argumentación, se dictaron -- los decretos de 18 de noviembre de 1824, antes aludido, y - el de 17 de abril de 1826, en el que se hacía uniforme y paralelo el gobierno del Distrito Federal con el de los territorios federales, pero al igual que los demás Estados de la Federación, tendría representantes en la Cámara de Diputa--dos, basándose para ello en los artículos de la propia Constitución de 1824. Particularmente se ordenaba en el mismo que las rentas que percibiera el Distrito pertenecerían a - la Federación, lo que constituía una ordenanza peculiar que

daría origen a una situación financiera especial, durante toda la vida posterior del Distrito.

Además, en el artículo 50 fracción XXVIII, dicha Constitución concedía al Congreso de la Unión, la facultad de ejercer en el Distrito Federal las atribuciones de Poder Legislativo de un Estado, y en tal virtud, dicha facultad que no se llegó a plasmar en forma tan precisa en ninguna Constitución posterior, hizo que la organización legislativa del Distrito fuera idéntica a la de un Estado.

Apenas se había implantado la Federación, provocó fricciones la convivencia en la misma ciudad, de los Poderes Federales con los de uno de los Estados miembros. Por ello, dentro de las circunstancias políticas que privaron al expedirse la Constitución federalista de que se habla y sobre todo, dada la vigorosa postura del grupo liberal, al ver a las antiguas provincias convertidas en Estados, la elección del lugar que habría de servir de residencia a los Supremos Poderes, se convirtió en un problema apremiante y de inmediata resolución por la circunstancia de que la ciudad de México, asiento de los poderes nacionales, se encontraba dentro del territorio y la jurisdicción del Estado de México. "Surgieron diferencias no sólo en razón de competencia y ejercicio de autoridad, sino hasta de precedencia de los funcionarios, y el Congreso Constituyente se vió obligado a expedir el mencionado Decreto del 18 de noviembre de 1824."

Bajo la vigencia de las "Siete Leyes" centralistas de 1836, el Distrito Federal queda incluido en el llamado "Departa--

mento de México", pues la República centralista se había dividido políticamente en Departamentos, éstos en Distritos y éstos a su vez en Partidos; división política territorial - que serviría de base posteriormente, al ordenamiento jurídico conocido como "Bases Orgánicas", dictado en 1843.

Con las "Bases Orgánicas" centralistas, los principales cambios, además de la legislación de la dictadura, consistieron precisamente en llamar a los Estados "Departamentos" y merece especial mención la Sexta Ley que dispone en su artículo 4º:

"El gobierno interior de los Departamentos estará a cargo de los gobernadores, con sujeción al gobierno central".

y en relación a este artículo, el artículo 1º establecería que:

"La República se dividiría en Departamentos, conforme a la octava de las Bases Orgánicas. Los Departamentos se dividirán en Distritos y éstos en Partidos".

Es lógico deducir por lo tanto que el gobierno Distrito, --- que había pasado a formar parte del Departamento de México, iba a depender en forma directa del gobierno central.

Sin embargo en el año de 1846, vuelve a cobrar vigencia la Constitución Federal de 24, restableciéndose el Distrito Federal como Capital de la ciudad mexicana con sus caracterís

ticas originales. Posteriormente en el Acta Constitutiva de 1847, se preveía que mientras la ciudad de México fuese Distrito Federal, tendría derecho de voto en las elecciones presidenciales y derecho de enviar dos representantes a la Cámara de Senadores. Es a partir de entonces, cuando surgen algunas ordenanzas municipales y mandamientos relativos a los bandos de policía.

c) Decretos de Santa Anna de 1854.

En las "Bases Provisionales para la organización del País" dadas el 22 de abril de 1853, se respeta la división territorial creada en 1846, manteniéndose por lo tanto el Distrito, pero dándosele el nombre de Distrito de México, mientras que las entidades federativas fueran denominadas Departamentos, acorde con las ideas centralistas que caracterizaron al régimen que emitió tales bases; pero bajo la vigencia de las mismas el General Santa Anna expidió con fecha 16 de febrero de 1854, un decreto que ampliaba notoriamente el llamado Distrito de México, señalándole como nuevos límites los siguientes: San Cristobal Ecatepec, Tlalnepantla, Los Remedios, San Bartolo y Santa Fe, Huixquilucan, Mixcoac San Angel y Coyoacán, Tlalpam, Tepepa, Xochimilco e Ixtapalapa, el Peñón Viejo y las medianías del Lago de Texcoco, y Tlalnepantla. Este decreto dividía al Distrito en Prefecturas, tomando como base los ocho cuarteles interiores de la ciudad y los de Tacubaya, Tlalpam y Tlalnepantla.

Al estallar la Revolución de Ayutla, el Plan de Acapulco -- dispuso que se nombrarían representantes para la elección del Presidente interino por cada "Departamento y Territorio

ticas originales. Posteriormente en el Acta Constitutiva de 1847, se preveía que mientras la ciudad de México fuese Distrito Federal, tendría derecho de voto en las elecciones presidenciales y derecho de enviar dos representantes a la Cámara de Senadores. Es a partir de entonces, cuando surgen algunas ordenanzas municipales y mandamientos relativos a los bandos de policía.

c) Decretos de Santa Anna de 1854.

En las "Bases Provisionales para la organización del País" dadas el 22 de abril de 1853, se respeta la división territorial creada en 1846, manteniéndose por lo tanto el Distrito, pero dándosele el nombre de Distrito de México, mientras que las entidades federativas fueran denominadas Departamentos, acorde con las ideas centralistas que caracterizaron al régimen que emitió tales bases; pero bajo la vigencia de las mismas el General Santa Anna expidió con fecha 16 de febrero de 1854, un decreto que ampliaba notoriamente el llamado Distrito de México, señalándole como nuevos límites los siguientes: San Cristobal Ecatepec, Tlalnepantla, Los Remedios, San Bartolo y Santa Fe, Huisquilucan, Mixcoac San Angel y Coyoacán, Tlalpam, Tepepa, Xochimilco e Ixtapalapa, el Peñón Viejo y las medianías del Lago de Texcoco, y Tlalnepantla. Este decreto dividía al Distrito en Prefecturas, tomando como base los ocho cuarteles interiores de la ciudad y los de Tacubaya, Tlalpam y Tlalnepantla.

Al estallar la Revolución de Ayutla, el Plan de Acapulco -- dispuso que se nombrarían representantes para la elección del Presidente interino por cada "Departamento y Territorio

de los que existían y por el Distrito de la Capital", lo -- que significaba implícitamente, que se respetaba el Distri- to con el área que se le había dado en el citado Decreto de Santa Anna.

El "Estatuto Orgánico Provisional de la República Mexicana" de Ignacio Comonfort, promulgado en mayo de 1856, no hizo - sino ratificar la división territorial existente; al reformarse en Acapulco el Plan de Ayutla.

d) Constitución de 1857.

En el Seno del Congreso Constituyente de 1856, se produjo - nuevamente un largo y enconado debate acerca del lugar de - residencia de los Poderes Federales. Sucesivamente se fue- ron proponiendo con ese fin, al Estado de Querétaro y a la- ciudad de Aguascalientes, esgrimiéndose argumentos de indo- le política, económica y hasta moral, en pro y en contra de la ciudad de México. Afirmaban los opositores que la anti- gua capital del Virreynato, había medrado a expensas de toda la República, razón por la cual no se consideraba justo- que se le sumara el privilegio de ser asiento de los pode- res federales; se alegaba que además era una ciudad moral- mente corrompida que envilecería a los representantes veni- dos de los Estados, más por el otro lado, al igual que Lo- renzo de Zavala en 1824, los constituyentes de 1856, afirma- ban que si todo el país había participado en levantar los - monumentos de la ciudad de México, ella debía ser la capi- tal perteneciendo a toda la República y no a un solo Estado Al final, los defensores de la ciudad de México, alcanzaron el triunfo mediante la aprobación del artículo 46, que dis-

ponía que el Estado del Valle de México, se formaría con el territorio que entonces ocupaba el Distrito Federal; pero -- la creación del mismo, sólo podría realizarse cuando los Supremos Poderes Federales se trasladasen a otro lugar. Di--cha mudanza incumbiría al Congreso de la Unión, según las -- facultades que tenía en los términos del artículo 72.

El triunfo obtenido tuvo la apariencia de una transacción -- entre los bandos liberal y conservador; en efecto, no se incluía entre las entidades federativas al Distrito, sino al--Estado del Valle de México, pues se había supuesto que la--permanencia de los Poderes Federales en ese lugar, sería --única y exclusivamente provisional, y que al trasladarlos, el Congreso Constitucional, nacería automáticamente el "Es--tado del Valle".

La transacción se convirtió al correr del tiempo, en un éxito rotundo de los partidarios de la ciudad de México, ya -- que ningún Congreso ha ejercitado nunca la facultad de cam--biar definitivamente los poderes a otro lugar del País.

Si como se afirmaba en la Constitución de 1857 en su artículo 46, el Estado del Valle se formaría con el territorio -- que en ese entonces comprendía el Distrito Federal; se debe pensar que en ese año el Distrito conservó todavía la extensión que le había conferido el Decreto de Santa Anna tres -- años antes, misma que no habían modificado ni el Plan de -- Acapulco, ni el "Estatuto" de Comonfort, con lo que se cam--bió esencialmente la superficie de dos leguas de radio que--le había marcado el Decreto de 18 de noviembre de 1824, pro--ducto del Congreso federalista del mismo año. Sin embar--

go se introduce, en la fracción V del artículo 72 de la --- propia Constitución de 1857, como una facultad del Congreso "La de Cambiar la residencia de los Supremos Poderes de la Federación".

Más esta Constitución omitió tal comparación o identifica-- ción del Distrito con los Estados en cuanto a su organiza-- ción interna y simplemente autorizó al Congreso "para el -- arreglo interior del Distrito Federal y Territorios, teniendo por base el que los ciudadanos elijan popularmente a sus autoridades políticas, municipales y judiciales, asignándo les rentas para cubrir sus atenciones locales", (Art. 72 -- fracc. VI). Además limitó la antes soberana facultad, de esa manera de organizar al Distrito, que conforme a la Constitución de 1824 tenía el Congreso, resultando la existen-- cia de autoridades propias y electas popularmente, así como un patrimonio exclusivo, y todo ello no por voluntad del -- Congreso, como en 1824, sino por mandamiento de la Constitución.

e) Decretos de ratificación de límites de 1898.

El Congreso de la Unión, en el año de 1898, con el aparente fin de ratificar los convenios de límites entre los Estados de México, Morelos y el Distrito Federal, modificó mediante los decretos de 15 y 17 de noviembre los límites de éste. Variación que traía como implícita consecuencia, una modificación al artículo 46 de la Constitución entonces vigente, - que era la de 1857, ordenándose al respecto, que el Estado del Valle, o sea el Distrito Federal, se componía de la superficie asignada por Santa Anna.

El Dr. Felipe Tena considera esos decretos de 1898 como inconstitucionales, al afirmar que el Congreso no tenía facultad para reformar la Ley Fundamental, ya que "los decretos que se mencionan, expedidos por el Congreso de la Unión, -- con el aparente objeto de ratificar los convenios sobre límites celebrados con los Estados de Morelos y de México, modificaron los límites existentes para el Distrito Federal, -- por lo cual los consideramos inconstitucionales, ya que un convenio sobre límites, sólo puede tener por objeto precisar cuestiones dudosas o en disputa acerca de dicha materia pero de ninguna manera adquirir o ceder parte del territorio no dudoso de una entidad federativa". (2)

Antes de los referidos decretos de 1898, en mayo de 1861, -- se habían reglamentado las elecciones en el Distrito, quedando integrado el Ayuntamiento de la Capital por 20 Regidores y 2 Procuradores, siendo también de elección popular el cargo de Gobernador del Distrito, el de Juez y el de Magistrado. De ahí que en 1901 se facultase al Congreso, reformando al efecto el artículo 72 de la Constitución de 1857, -- para legislar en todo lo concerniente al Distrito Federal, -- llegando por fin a considerarlo como parte integrante de la Federación, el 31 de octubre de ese mismo año.

El régimen más liberal de todos, como fué el de 1857, fué -- substituído así en forma radical, mediante la reforma decretada en 1901, pues ahora se facultaba al Congreso simplemente para legislar en todo lo concerniente al Distrito, sin imponerle la obligación de tratarlo como Estado, sistema -- seguido en 1824 ni de otorgarle autoridades y patrimonio -- propios, sistema liberal.

La Ley emanada de la facultad conferida en 1901, podía orga

nizar al distrito como quisiera, siempre que respetase las garantías individuales y los demás mandamientos constitucionales comunes a todas las autoridades del país.

Dos años después se le dividió en 13 municipalidades y se expidió el 26 de marzo la "Ley de Organización política y Municipal del Distrito Federal".

f) Proyecto de Constitución de 1916.

El Proyecto de Constitución que enviara al Congreso Constituyente de 1916-1917 Don Venustiano Carranza, disponía que las partes integrantes de la Federación serían 28 Estados, 2 Territorios y el Distrito Federal. Dicho proyecto rectificaba el error en que se había incurrido en 1857, pues, en vez de listar entre las entidades federativas al Estado del Valle de México, que no existía, incluía entre ellas al Distrito Federal que sí existía, pues mientras estuviesen en él los poderes federales, no habría posibilidad de existencia para el Estado del Valle.

Expresaba además, el mismo Proyecto en su artículo 44, que "El Distrito Federal se compondrá del territorio que actualmente tiene, más el de los Distritos de Chalco, de Amecameca, de Texcoco, de Otumba, de Zumpango, de Cuautitlán y la parte de Tlalnepantla que queda en el Valle de México; fijando el lindero con el Estado de México, sobre los ejes orográficos de las crestas de las sierras del Monte Alto y el Monte Bajo".

Se establecía además, en el artículo siguiente que: "Los Es

tados y Territorios de la Federación conservarán la extensión y límites que hasta hoy han tenido, siempre que no haya dificultad en cuanto a éstos, hecha excepción del Estado de México, del que se segregan los distritos que aumentan al Distrito Federal".

El artículo 73 del Proyecto, facultaba al Congreso de la Unión para cambiar la residencia de los poderes federales y para legislar en todo lo relativo al Distrito Federal, para lo cual lo divide en municipalidades, más lo importante de dicho artículo consiste en que entregaba el Gobierno del Distrito Federal, a un Gobernador dependiente directamente del Presidente de la República. Antecedente de suma importancia para la determinación de la naturaleza jurídico-administrativa del gobierno del Distrito Federal, como entidad política.

En los artículos 91 al 93 del Proyecto de Constitución de 1º de diciembre de 1916, no se incluyeron los "Departamentos Administrativos", sólo se hizo referencia a los Secretaríos de Estado y al Gobierno del Distrito.

En dicha Constitución, la Segunda Comisión Constituyente, al crear los departamentos administrativos expresó:

". . . son los otros los que administran algún servicio público, que en su funcionamiento nada tienen que ver con la política, y más todavía, es muy pernicioso que la política se mezcle en estos servicios, porque los desvía de su objetivo natural, que es la prestación de un buen servicio, en el ramo que les encomienda, y nada más; cuando la política-

se mezcla en estos asuntos, desde el alto personal de los-- servicios públicos, que no se escoge ya según su competen-- cia, sino según sus relaciones políticas, hasta el funciona miento mismo del servicio administrativo ofrece grandes di-- ficultades".

Según el "Diario de los Debates", el Primer Jefe del Ejérci to Constitucionalista, Venustiano Carranza, tenía la inten-- ción de convertir además al Distrito Federal, en una gran - fortaleza por razones civiles, políticas y militares ya --- que, consideraba que el Valle de México gozaba de excelen-- tes defensas naturales, que lo convertían propiamente en un bastión inaccesible en caso de ataques armados. Venustiano Carranza añadía que era conveniente hacer del Valle de Méxi co, una demarcación diferente e independiente, con límites- y recursos propios, con administración propia, convirtiéndo lo así en el recinto deseable para residencia de los pode-- res centrales, y en aras de la Federación misma, desligado- por completo de los Estados.

Por lo que al artículo 44 del Proyecto se refiere; el Cons tituyente de Querétaro lo modificó, elaborando el siguiente texto:

"El Distrito Federal se compondrá del- territorio que actualmente tiene ,y en caso de que los poderes federales se - transladen a otro lugar, se erigirá el Estado del Valle de México, con los lí mites y extensión que le asigne el Con greso General".

En relación al artículo 73 del Proyecto del Primer Jefe, -----

se aprobó en definitiva, sólo la parte que expresaba que -- cada municipalidad del Distrito Federal y Territorios, se -- regiría por un Ayuntamiento de elección popular y directa -- pero el Constituyente delegó el problema relativo al gobier -- no del Distrito y del Ayuntamiento, así como de sus funcio -- nes respectivas, para que fuese solucionado por una ley Fe -- deral, misma que se expidió el 13 de abril del citado año -- de 1917, bajo el título de "Ley de Organización del Distri -- to y Territorios Federales".

g) Enmienda Constitucional de 1928.

El sistema de 1917, modificado el 20 de agosto de 1928 con -- la supresión del Municipio, estableció y organizó en la --- Constitución , a diferencia de todos los sistemas preceden -- tes, los tres Poderes del Distrito, de los cuales, dos se -- identifican por sus titulares con los respectivos Poderes -- Federales y solamente el judicial tiene titular distinto al del Poder Judicial Federal. El Poder Legislativo del Dis -- trito en la Constitución vigente, es pues, el Congreso de -- la Unión, pero su función constituyente no es la de crear -- Poderes locales, que ya existen en la Constitución Federal, en lo que difiere de las Constituciones precedentes; su fun -- ción constituyente se reduce a dotar de facultades a los -- tres poderes que creó la Constitución.

Por otra parte, y desde la época del porfiriato, con el fin de acentuar la centralización y restarle autonomía al Muni -- cipio, el gobierno del General Porfirio Días agrupó a los -- ayuntamientos en divisiones administrativas superiores que -- recibieron los nombres de partido, distrito, prefectura o--

cantón. Los prefectos, de origen centralista, que habían sido instituidos por la Constitución de 1836, eran los agentes del gobierno central cercanos a la población de los distritos y, no obedecían otras órdenes que las del gobernador y los medios que empleaban para conservar la paz y el orden eran a menudo crueles e ilegales, haciéndose incompatible su actuación con cualquier indicio de libertad municipal.

El odio que habían despertado tales funcionarios, fué otro de los grandes motivos de la revolución, la cual consagró entre sus principales postulados, la implantación del municipio libre. Aún los mismos partidarios del antiguo régimen, aceptaron al cabo, que la supresión de las jefaturas políticas en la República, es uno de los progresos que en justicia, debemos acreditar a la revolución; sin discutir la utilidad administrativa de esas magistraduras, además, convenían en que ellas habían sido el más eficaz instrumento del departamento gubernamental, siendo esa la razón de su impopularidad.

En tales condiciones, el Constituyente de 1917 trató de implantar el principio de la libertad municipal, cambiando la posición que las otras Constituciones liberales habían guardado con relación al Municipio, y así lo reconoció la Segunda Comisión de Constituciones, cuando al referirse al Proyecto de Venustiano Carranza, expresó que el establecimiento del Municipio Libre constituía "la diferencia más importante y, por tanto, la gran novedad respecto de la Constitución de 1857".

Mas el Proyecto enviado por el Primer Jefe del Ejército ---

Constitucionalista, expresaba únicamente en relación con -- la libertad municipal, que los Estados tendrían "como base de su división territorial y de su organización política, -- el municipio libre, administrado cada uno por ayuntamientos de elección directa y sin que haya autoridades intermedias entre éste y el gobierno del Estado".

Sin discrepancias, la Asamblea entera admitió que la autonomía municipal que se pregonaba en el Proyecto, carecía de -- un elemento de suma importancia, como era el de la autonomía a financiera del Municipio. Sin embargo, el problema de -- cómo se iban a asegurar los recursos financieros propios y suficientes al municipio, fué el que por su gran novedad, -- desorientó y aún dividió al Congreso Constituyente.

El primer dictamen elaborado en relación al problema, disponía con todo vigor, que el Municipio sería el encargado de la recaudación de toda clase de impuestos, incluyéndose los federales, que era el municipio quien con ellos iba a contribuir a los gastos del Estado, en la porción que le designara la legislatura, nombrando el Ejecutivo, inspectores para separar la parte correspondiente al Estado y vigilar la contabilidad municipal, con sujeción al fallo en la Suprema Corte en los conflictos hacendarios entre la Federación y -- los municipios.

En forma evidente resultaba inadecuado el sistema que se había propuesto, pues al dejar en manos de los municipios la recaudación de toda clase de impuestos, inclusive los que -- correspondían al Estado, subordinando indebidamente la administración financiera de las entidades a la recaudación in-

dependiente de cada municipio.

Se creaba una confusión, agravada con la desatinada intervención de inspectores y con la inusitada competencia del Poder Judicial, atribuida a la Suprema Corte, que dió pauta a las más encontradas discusiones y vigorosas argumentaciones.

Se retiró por fin el dictamen y la Comisión se escindió en dos bandos principales. Los diputados Jara y Medina formularon al efecto un voto particular, en el que, empleando términos muy vagos, proponían que la hacienda de los municipios fuese integrada por las contribuciones necesarias para atender sus diversos ramos y además con la cantidad que el Estado le asignase a cada municipio, siendo el tribunal superior de justicia de cada entidad, quien dilucidara las controversias entre ambos cuerpos.

Machorro Narváez y Arturo Méndez fueron quienes ofrecieron al Congreso una solución más prudente y concisa, que clasificaba los ingresos que corresponderían al municipio y en caso de conflicto decidiría la propia legislatura estatal, mas si también había controversia entre ésta y el municipio resolvería en definitiva el tribunal superior de justicia del Estado de que se tratara.

Al efectuarse los días 29, 30 y 31 de enero de 1917 la última sesión permanente del Congreso, fué tratado por última vez problema tan desorientador. El aprobarse además en dicha sesión la reforma agraria y discutirse el artículo 115, después de pesadas horas de debates parlamentarios, termina

ron con la misma resistencia física de los constituyentes, -- y al tratarse el problema municipal, la desorientación y el cansancio de la Asamblea empezaba a convertirla en una agrupación caótica de oradores.

Medina y Jara retiraron su voto particular, y ya nadie mencionó el de Machorro y Méndez, hasta que Ugarte presentó -- una fórmula para redactar la fracción II del citado artículo expresando: "Los Municipios administrarán libremente su hacienda, la cual se formará de las contribuciones que señalen las legislaturas de los Estados y que, en todo caso serán las suficientes para atender a sus necesidades". (5) Así fué como aprobó la Asamblea extenuada, la redacción del artículo que propuso Ugarte por 88 votos contra 62.

Cabe hacer breve mención en este lugar, que habiáse establecido el municipio para todo el país, incluyéndose al Distrito Federal, lo que significaba que era considerado, en forma subyacente, como otra entidad federativa, sobre todo al sujetar a los municipios del Distrito Federal en lo que tocaba a la formación de sus contribuciones, a "lo que señalaba la legislatura del Estado", ésto es, Congreso General.

Para llenar el hueco que traía consigo el Proyecto de Venustiano Carranza, en relación a la autonomía financiera municipal, se plantearon las soluciones que hemos visto y que -- parecen opuestas; una que hacía al Estado participe leonino de las recaudaciones del municipio, y la otra, que fué aprobada, que hacía depender al municipio de los ingresos que -- le señalara el Estado, pero ambas omitieron señalar específicamente las fuentes impositivas que en cualquier caso de-

bían corresponder al municipio.

De ese modo, la autonomía financiera y por tanto, la libertad política misma del municipio, quedaron a merced de las diversas legislaturas, lo que en el Distrito Federal traería a más tarde serias consecuencias, ya que dicha autonomía política y financiera, quedaba en manos del Congreso de la -- Unión y del Ejecutivo Federal, según las particulares conveniencias políticas.

El problema se suscitó por circunstancias evidentes como la concentración de la riqueza en el Distrito Federal y la pretendida autonomía financiera municipal, mismas que habían -- convertido a los municipios del Distrito en verdaderos cacicazgos apoyados por el régimen que estuviese en turno, y -- por lo tanto en grandes fuentes de ingresos y poder para -- sus titulares, puestos, que por otra parte eran motivo de -- codicias y violentas envidias, además del grave desorden impositivo que habíase originado al servir de pretexto para -- casos de doble tributación.

La coexistencia de la autoridad federal, del gobierno local y de la organización municipal creada, era causa pues, de -- frecuentes dificultades, que venían a repercutir desfavorablemente sobre la prestación de los servicios locales produciendo el descontento de la población del Distrito, y de la misma manera en que se había procedido cuando esas dificultades eran con los Poderes de los Estados, se llegó a reformar el artículo 73 de la Constitución de 1917, suprimiéndose el gobierno del Distrito Federal y el régimen municipal, y estableciéndose un sistema de organización centralizada.

h) "Ley Orgánica del Distrito y Territorios Federales" de 1928.

En efecto, fué el General Alvaro Obregón, quien al darse -- cuenta de las continuas y graves fricciones, promulga el 31 de diciembre de 1928, la Ley Orgánica del Distrito y Territorios Federales, dejando así el gobierno del Distrito a -- "cargo del Presidente de la República, quien lo deberá ejercitar por conducto del órgano u órganos que determine la -- ley respectiva". Reforma constitucional del 12 de mayo de 1928 a la fracción IV del artículo 73.

Dicha Ley Orgánica de 1928 dividía al Distrito en un Departamento Central, órgano por conducto del cual el Presidente lo gobernaría; en trece delegaciones, y estableció el siguiente régimen administrativo: a) El Presidente de la República ejercería sus funciones administrativas en la circunscripción territorial del Distrito, por conducto del Departamento del Distrito Federal, según lo disponía el artículo 21, y b) Los artículos 22 y 23 establecían como órganos de ese departamento al Jefe del mismo, los Delegados, los Subdelegados, los Consejos Consultivos y demás empleados.

Se instauraba por primera vez en la historia del Distrito Federal, una administración centralizada peculiar y completa, pues las facultades de vigilancia, de mando y de control, etc., se encontraban en manos del Presidente de la República, a quien se le volvía a encomendar la Suprema autoridad del Gobierno del Distrito, y no obstante que el Jefe del Departamento tenía ciertas facultades de decisión, y --

que el propio departamento tenía personalidad y patrimonio propios, no se trataba de una organización descentralizada.

Aún cuando indudablemente esos eran caracteres de una genuina descentralización, en dicha ley se le dió a ese régimen una fisonomía especial.

La estrecha vinculación que conservaba con el Presidente de la República, era suficiente para destruir cualquier idea - que se originase con motivo de las peculiaridades que presentaba tal organismo, vinculación que sólo por la limitación territorial de su competencia, le dió ciertos caracteres que correspondían al tipo de descentralización por región.

Se les daba, efectivamente el carácter de funcionarios de decisión y de ejecución al Jefe y a los Delegados, y el de órganos de deliberación y consulta a los Consejos Consultivos. Como lo hemos visto, en los artículos 21, 23 y 25 de la Ley de 1928 el jefe del Departamento era nombrado y removido libremente por el Presidente y de él dependía directamente, mientras que los Delegados, según disposición de los artículos 26 y 32, eran nombrados y removidos por el Jefe del Departamento, pero con la aprobación del Presidente, -- así como los subdelegados eran nombrados y removidos por -- los propios Delegados, con la aprobación del Jefe del Departamento, y según los artículos 36 y 38, tenían el carácter de auxiliares de aquellos en sus labores administrativas.

Además, la Ley disponía en su artículo 84 que "en el Departamento Central y en cada Delegación, habrá consejos repre-

representativos de los principales intereses de la localidad", - con lo que podemos advertir ya desde entonces, el afán de - hacer concurrir elementos técnicos en la consulta de los -- asuntos de la competencia del Departamento que afectasen in- tereses sociales, con lo cual se pretendía ir sustituyendo- la representación política, por la representación técnica - profesional, y en algunos casos, se prevenía la intervenci- ón obligatoria de los Consejos Consultivos, además de las - naturales facultades de iniciativa, de inspección de los -- servicios locales de denuncia de deficiencias o infraccio- nes y de remisión de la cuenta del Departamento.

Es de particular importancia a partir de 1928, la interven- ción obligatoria de los Consejos en tratándose de la forma- ción de los reglamentos gubernativos, de las iniciativas de leyes de organización, reforma o supresión de servicios, de la formación de la Ley de Ingresos y del Presupuesto de - - Egresos, de la contratación de obras, servicios o aprovecha- mientos especiales o de la municipalización de algún servi- cio, mas sin embargo, la opinión emitida por ellos no era - de observancia obligatoria para el Jefe del Departamento o- Delegado respectivo, y en caso de discrepancia, quien deci- día era el Ejecutivo Federal.

Según el artículo 41, el Patrimonio del Departamento se for- maba por "todos los bienes, derechos, acciones y obligacio- nes que pertenecieran a los Ayuntamientos y al Gobierno del Distrito Federal, así como los bienes pertenecientes a la-- Federación, y que están destinados a un servicio público lo- cal".

Se regulaba por otra parte la organización financiera del Departamento, determinando los artículos 43, 45 y 46 que sus ingresos serían los provenientes de los bienes propios, de los derechos por prestación de servicios y los que determinara el Congreso de la Unión al expedir la Ley de Ingresos relativa, previniéndose que los Egresos también serían fijados anualmente por la Cámara de Diputados, al aprobar el Presupuesto correspondiente y que las iniciativas de la Ley y del Presupuesto serían enviadas por el Presidente al Congreso, a más tardar el primero de noviembre de cada año.

Se estableció también, en forma importante, que los ingresos y egresos del Departamento, quedarían sujetos al control y vigilancia ejercidos por el Presidente de la República, respecto a las demás dependencias del Ejecutivo Federal

Desde la Ley Orgánica de 1928 se señalan al Departamento, además de las atribuciones patrimonial y financiera: a) las que tenía como coadyuvante de la Federación y respecto de las cuales el "Poder Administrativo Local" era un agente directo de la Administración pública Federal, como en el caso de publicación de decretos, reglamentos y órdenes del Presidente de la República, de ejecución de actos que los códigos encomendaban al Gobierno del Distrito, a los Presidentes municipales y a los Ayuntamientos; y b) principalmente la que se consignaba en la fracción II del artículo 24, que disponía que estaba a cargo del Departamento "proveer, en la esfera administrativa, al exacto cumplimiento de las leyes, decretos, reglamentos y demás disposiciones relativas al Distrito Federal", lo que significaba la atribución de la facultad reglamentaria.

También es de llamar la atención el surgimiento durante la vigencia de esa Ley Orgánica, de multitud de reglamentos autónomos, que en realidad parecían demostrar que el Departamento era quien propiamente ejercitaba la facultad que constitucionalmente corresponde al Congreso de la Unión, por -- ser la Legislatura local del Distrito. Sin embargo, como -- el Departamento tenía entonces las antiguas facultades de -- los municipios y éstos habían ejercido anteriormente la facultad reglamentaria, se había solamente operado una transmisión hereditaria de esa facultad.

Señalábanse además por la propia Ley, las facultades relativas a la administración de los servicios locales, como eran los de policía, beneficencia, construcción de casas higiénicas para gente humilde, la planificación del Distrito, re--glamentación del tránsito, el alumbrado público, dotación y distribución de agua potable, plazas, mercados, rastros, -- etc.

Por último, la fracción XLVIII del artículo 24 de la Ley -- que ha venido ocupándonos, planteó por vez primera un singular problema que había quedado relegado hasta antes del 29--de diciembre de 1970, fecha de promulgación de la Ley Orgánica vigente, por el que el Departamento "tiene a su cargo--municipalizar los servicios públicos que las necesidades de la comunidad exijan que tome a su cargo el Departamento".

Si se considera, en efecto, que municipalizar un servicio -- público consiste en que la Administración se haga cargo directo del manejo del mismo, en oposición al sistema de los--servicios por particulares, a través de su administración --

por concesionarios, dicho precepto encerraba una evidente - contradicción, con el espíritu global de la Ley que la contenía, cuya intención era que el propio Departamento administrara en la forma más completa y técnica, los servicios-públicos de cualquier naturaleza. Además de que municipalizar dichos servicios propiciaba, con indudable perjuicio-de los intereses particulares, la intromisión de la política en la administración técnica.

Concluyendo, consideramos que la Ley que creó al Departamento del Distrito, si bien adoleció de fallas técnicas, como eran la facultad reglamentaria atribuida al propio Jefe del Departamento, existiendo la posibilidad constitucional consagrada en el artículo 21 para expedir reglamentos autónomos, así como la vaguedad de conceptos, como el de "servicios públicos locales"; tuvo la indiscutible cualidad de -- ser el primer intento sistemático y técnico de gobernar al Distrito Federal, a través de una administración unitariamente planeada.

i) "Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal" de 1941.

Posteriormente, no es sino hasta el régimen del Presidente-Manuel Avila Camacho, cuando se promulga una nueva ley referente al Distrito Federal, a la que se le dió el nombre de "Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal, reglamentaria de la base primera, fracción VI del artículo 73 -- constitucional" y que fué publicada en el Diario Oficial de la Federación del 31 de diciembre de 1941.

Más tarde, esta Ley sufre importantes reformas mediante los

decretos publicados en el mismo Diario el 10 de agosto de 1945 y el 31 de diciembre de 1946.

El título de la Ley en cuestión se debió a las siguientes razones:

a) Reglamentaba en forma particular, y en función de la importancia que representaba para el Ejecutivo Federal; al Departamento del Distrito, al cual se refería también la Ley de Secretarías y Departamentos del Estado, publicada el 30 de diciembre de 1935, vigente aún en 1941. Dicha Ley de Secretarías establecía y organizaba las funciones del Departamento del Distrito Federal, considerándolo uno de los departamentos administrativos centralizados y dependientes de el Presidente de la República, en idéntico nivel que los departamentos de Trabajo, Agrario, de Salubridad Pública, Forestal y de Caza y Pesca, de Asuntos Indígenas, de Educación Física y el que se agregara por Decreto de 1936, denominado Departamento de Prensa y Publicidad, y

b) Porque en el propio artículo 4º Transitorio de la Ley, se aclaró que solamente quedaba derogada la Ley Orgánica del Distrito y Territorios de 1928 en lo referente al Distrito Federal, pues se establecía literalmente que:

"Esta ley deroga la Orgánica del Distrito y Territorios federales de 31 de diciembre de 1928, subsistiendo en vigor únicamente las disposiciones de la misma referentes a los Territorios Federales".

Es ésta, la primera ley orgánica en donde encontramos las -

nociones coexistentes de Departamento Administrativo y de-- Entidad Federativa, referidas al Departamento del Distrito Federal, pues se le considera al mismo tiempo como un departamento de Estado, cuya función administrativa es el propio gobierno del Distrito, además como entidad federativa formando parte integrante de la República, al igual que los Territorios Federales y que los demás Estados-miembros, sólo- que gozando de un Poder Ejecutivo especial que es el federal, cuyo desempeño de la función política dentro del mismo va aunada a la administración técnica.

En efecto, dicha Ley estableció además que el Poder Legislativo del Distrito como entidad federativa, estaría a cargo del Congreso de la Unión, que tendría un Poder judicial propio, regido por una Ley Orgánica especial y un Ministerio - Público dependiente directo del Poder Ejecutivo Federal.

El Presidente de la República tendría a su cargo al amparo de esa Ley el Gobierno del Distrito, debiéndolo ejercitar - por conducto de un funcionario denominado Jefe del Departamento del Distrito Federal, el que podía ser nombrado y removido libremente por aquél, auxiliado de un Consejo Consultivo, un grupo de Delegados y Subdelegados, un Secretario - General, un Oficial Mayor y una serie de Directores Generales que la propia ley establecía.

Se confirman nuevamente los límites territoriales que venía conservando desde 1898 y que eran los mismos que lo habían- caracterizado desde el 16 de febrero de 1854 -fecha del Decreto de Santa Anna antes citado- dividiéndolo además en la ciudad de México por una parte, y por la otra en las delegaciones de Gustavo A. Madero, Azcapotzalco, Ixtacalco, Coyoac

nociones coexistentes de Departamento Administrativo y de--
Entidad Federativa, referidas al Departamento del Distrito--
Federal, pues se le considera al mismo tiempo como un depar--
tamento de Estado, cuya función administrativa es el propio
gobierno del Distrito, además como entidad federativa for--
mando parte integrante de la República, al igual que los Te--
rritorios Federales y que los demás Estados-miembros, sólo--
que gozando de un Poder Ejecutivo especial que es el fede--
ral, cuyo desempeño de la función política dentro del mismo
va aunada a la administración técnica.

En efecto, dicha Ley estableció además que el Poder Legisla--
tivo del Distrito como entidad federativa, estaría a cargo--
del Congreso de la Unión, que tendría un Poder judicial pro--
pio, regido por una Ley Orgánica especial y un Ministerio -
Público dependiente directo del Poder Ejecutivo Federal.

El Presidente de la República tendría a su cargo al amparo--
de esa Ley el Gobierno del Distrito, debiéndolo ejercitar -
por conducto de un funcionario denominado Jefe del Departam--
ento del Distrito Federal, el que podía ser nombrado y re--
movido libremente por aquél, auxiliado de un Consejo Consul--
tivo, un grupo de Delegados y Subdelegados, un Secretario -
General, un Oficial Mayor y una serie de Directores Genera--
les que la propia ley establecía.

Se confirman nuevamente los límites territoriales que venía
conservando desde 1898 y que eran los mismos que lo habían--
caracterizado desde el 16 de febrero de 1854 -fecha del De--
creto de Santa Anna antes citado- dividiéndolo además en la
ciudad de México por una parte, y por la otra en las delega--
ciones de Gustavo A. Madero, Azcapotzalco, Ixtacalco, Coyoa

nociones coexistentes de Departamento Administrativo y de--
Entidad Federativa, referidas al Departamento del Distrito-
Federal, pues se le considera al mismo tiempo como un depar-
tamento de Estado, cuya función administrativa es el propio
gobierno del Distrito, además como entidad federativa for--
mando parte integrante de la República, al igual que los Te-
rritorios Federales y que los demás Estados-miembros, sólo-
que gozando de un Poder Ejecutivo especial que es el fede--
ral, cuyo desempeño de la función política dentro del mismo
va aunada a la administración técnica.

En efecto, dicha Ley estableció además que el Poder Legisla-
tivo del Distrito como entidad federativa, estaría a cargo-
del Congreso de la Unión, que tendría un Poder judicial pro-
pio, regido por una Ley Orgánica especial y un Ministerio -
Público dependiente directo del Poder Ejecutivo Federal.

El Presidente de la República tendría a su cargo al amparo-
de esa Ley el Gobierno del Distrito, debiéndolo ejercitar -
por conducto de un funcionario denominado Jefe del Departame-
nto del Distrito Federal, el que podía ser nombrado y re-
movido libremente por aquél, auxiliado de un Consejo Consul-
tivo, un grupo de Delegados y Subdelegados, un Secretario -
General, un Oficial Mayor y una serie de Directores Genera-
les que la propia ley establecía.

Se confirman nuevamente los límites territoriales que venía
conservando desde 1898 y que eran los mismos que lo habían-
caracterizado desde el 16 de febrero de 1854 -fecha del De-
creto de Santa Anna antes citado- dividiéndolo además en la
ciudad de México por una parte, y por la otra en las delega-
ciones de Gustavo A. Madero, Azcapotzalco, Ixtacalco, Coyoac

cán, Villa Alvaro Obregón, La Magdalena Contreras, Cuajimilpa, Tlalpam, Ixtapalapa, Xochimilco, Milpa Alta y Tláhuac.

Se instituyó en el artículo 22 de la Ley en ésta a la ciudad de México, como la capital del Distrito, dividiéndola en demarcaciones cuyo número y límites podían ser modificados por el jefe del Departamento, de acuerdo con el crecimiento de la población.

Por otra parte, las delegaciones del Distrito tendrían como cabeceras a las poblaciones del nombre respectivo.

Eran el Consejo Consultivo y los Delegados y Subdelegados, las autoridades políticas que debían coadyuvar con el Jefe del Departamento en la tarea de gobernar al Distrito, mas dicho gobierno difería mucho del sistema municipal de elección popular, pues los delegados y subdelegados eran nombrados y removidos libremente por el Jefe del Departamento, en tanto que el nombramiento de los miembros del Consejo Consultivo estaba también a cargo del mencionado funcionario, sujetándose su elección entre los candidatos que propusieran las diversas cámaras comerciales e industriales y las asociaciones de inquilinos, campesinos, profesionales y empleados públicos que estuvieran debidamente registrados.

Además dicho Consejo solamente tenía funciones de consulta, opinión y proposición.

Se dividen en la ley de 1941 los bienes del Distrito Federal, de manera similar a los de las entidades federativas -

en bienes del dominio público, como son los caminos, carreteras, calzadas, puentes, cauces, plazas, montes, monumentos, etc.; en bienes destinados a servicios públicos como cárceles, bibliotecas, oficinas, museos, etc.; y en bienes propios del Departamento del Distrito.

Como en la Ley Orgánica de 1941, se le daba al Distrito Federal un tratamiento jurídico similar al de cualquier otra entidad federativa, pues se hablaba de su gobierno y se dividían sus poderes, se fijaban sus límites territoriales, se señalaba su capital y su división política y se expresaba cuáles eran sus bienes, además de que en múltiples ocasiones se denominaba expresamente al Jefe del Departamento como "gobernador del Distrito".

Cabe ahora hacer mención a los aspectos que dentro de ese mismo ordenamiento legal, trataron al Departamento del Distrito en forma semejante a los demás departamentos administrativos que entonces existían, por cuanto que en forma conjunta se establecen sus funciones administrativas y de servicio público, sus funcionarios y atribuciones, así como la propia organización centralizada.

De este modo, el régimen concerniente a las atribuciones del Departamento, queda establecido en los capítulos III y VI de la Ley en cita, que se refieren a las funciones y a los servicios públicos respectivamente y en la "Ley que reglamenta la fracción I del artículo 23 capítulo tercero de la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal, y reforma y adiciona el capítulo sexto sobre servicios públicos de la misma ley" publicada en el Diario Oficial del 19 de febrero de 1944.

El error va comentado, que se había cometido en la Ley Orgánica del Distrito de 1928, al hablar de la municipalización de los servicios públicos, se subsana en la de 1941, - al disponer en su artículo 58 que:

"Al hacerse la declaración por el Jefe del Departamento del Distrito Federal, de que el ejercicio de una actividad se considera como servicio público, se determinará por el mismo funcionario, si dicho ejercicio queda confiado a la administración, o si deberá concesionarse".

estableciéndose además con vinculosidad el régimen jurídico a que debían sujetarse las concesiones y los concesionarios en la "Ley que reglamenta la fracción I del artículo 23..." de 19 de febrero de 1944, antes citada.

Sin embargo, en materia de acción política y gubernativa, se establece nuevamente en el artículo 23 fracc. II inciso 4º y fracc. V inciso 4º, la facultad reglamentaria como una de las funciones del Departamento, en forma coexistente y por lo tanto redundante, con la posibilidad de dictar reglamentos autónomos como eran los de tránsito, de espectáculos de actividades económicas y del ruido, establecidos respectivamente en los incisos 8º, 12º, 13º y 17º de la fracción II del propio artículo 23. Situación que al darse en la Ley vigente, se estudia en el IV Capítulo de este trabajo.

Se concede por último al Jefe del Departamento, la facultad mediante aprobación del Presidente de la República, para ce

El error ya comentado, que se había cometido en la Ley Orgánica del Distrito de 1928, al hablar de la municipalización de los servicios públicos, se subsana en la de 1941, al disponer en su artículo 58 que:

"Al hacerse la declaración por el Jefe del Departamento del Distrito Federal, de que el ejercicio de una actividad se considera como servicio público, se determinará por el mismo funcionario, si dicho ejercicio queda confiado a la administración, o si deberá concesionarse".

estableciéndose además con minuciosidad el régimen jurídico a que debían sujetarse las concesiones y los concesionarios en la "Ley que reglamenta la fracción I del artículo 23..," de 19 de febrero de 1944, antes citada.

Sin embargo, en materia de acción política y gubernativa, -- se establece nuevamente en el artículo 23 fracc.II inciso 4º y fracc.IV inciso 4º, la facultad reglamentaria como una de las funciones del Departamento, en forma coexistente y -- por lo tanto redundante, con la posibilidad de dictar reglamentos autónomos como eran los de tránsito, de espectáculos de actividades económicas y del ruido, establecidos respectivamente en los incisos 8º, 12º, 13º y 17º de la fracción II del propio artículo 23. Situación que al darse en la -- Ley vigente, se estudia en el IV Capítulo de este trabajo.

Se concede por último al Jefe del Departamento, la facultad mediante aprobación del Presidente de la República, para ce

lebración de convenios con los Estados colindantes o con la Federación en materia de coordinación de servicios públicos. Disposición que indudablemente trata al Departamento del Distrito como una entidad federativa más.

La organización administrativa y la atención de los servicios públicos encomendada al Departamento, estaba integrada por tres Direcciones Generales, una Jefatura de Policía y una Contraloría. Las mencionadas Direcciones Generales eran las de: Gobernación, Trabajo y Previsión Social, Obras Públicas, Aguas y Saneamiento, Servicios Legales, Acción Social, Servicios Administrativos, Servicios Generales, Acción Deportiva, Tránsito, Obras Hidráulicas, Servicios Médicos y de Mercados.

Durante la vigencia de la Ley de 1941 y acordes con toda organización centralizada, se establecieron en favor del Departamento del Distrito, las facultades de nombramiento y remoción del Secretario General, del Oficial Mayor, del Jefe de la Policía y de los Directores Generales, pero debiéndose contar con la aprobación del Presidente de la República, en tanto que el demás personal del Departamento era nombrado libremente por dicho Jefe.

Por último, y en lo que a la Hacienda Pública del Departamento concernía, preceptuaba el artículo 91 de la Ley que hemos venido comentando que, con el fin de evitar la doble tributación; el Distrito debería coordinar sus ingresos con los de la Federación, quedando a su vez, a cargo de la Ley de Ingresos y del Presupuesto de Egresos respectivamente, la determinación anual de sus ingresos y egresos.

Notas Bibliográficas

- 1) El Distrito Federal. De la revista "El Foro".
Gaxiola Jr. Javier.
Abril-Diciembre, 1955 Página 22, México.
- 2) Constitución Política de 1857.
Citada por el Dr. Serra Rojas.
Derecho Administrativo.
4a. Edición Porrúa, Página 580.
- 3) Derecho Constitucional Mexicano.
Tena Ramírez Felipe.
9a. Edición Porrúa, - Página 194 in fine.
- 4) Diario de los Debates del Congreso Constituyente de 1917.
México 1917, Edición Oficial Tomo II, Página 404.
- 5) Diario de los Debates.
México 1917, Edición Oficial Tomo II, Página 819.

II.- EL FEDERALISMO MEXICANO.

a) Génesis del Sistema.

El litoral americano del Atlántico fué el escenario en el que naciera el sistema de gobierno denominado Federalismo, cuando trece colonias norteamericanas, dependientes de Inglaterra, al sentir cierta autonomía, llevaron a cabo un intento de autogobierno. Se presentaban entonces en juego dos tendencias, una era la falta de relación que las uniera entre sí, y la otra era el nexo que todas ellas guardaban con su metrópoli, y que para destruirlo deberían establecer nexos entre ellas; es decir, por razones sociales, políticas y económicas, como eran la necesidad de defenderse de los indios, la de competir comercialmente con Francia primero y Holanda después, y la de rebelarse en forma conjunta y homogénea contra las medidas tomadas por la capital metropolitana, ellas mismas se vieron circunstancialmente obligadas a unirse y a robustecer esa unión para poder presentar un frente único, en el momento de la rebelión contra Inglaterra.

El proceso de fusión de las colonias no era considerado como una meta, sino como el camino propio a seguir, a fin de independizarse de Inglaterra.

En efecto, por limitado que sea nuestro estudio del sistema federal mexicano, es imprescindible acudir al nacimiento cronológico de un proceso histórico, como lo es el Federalismo en general. La metamorfosis federalista primera en el tiempo, fué la norteamericana y por la firmeza de sus

lineamientos conserva doctrinalmente, las primicias en la teoría constitucional, siendo esa la razón por la cual se considera al Federalismo Norteamericano como un proceso modelo, al cual se asemeja en mayor o menor grado el sistema federal de los demás países sujetos a esta forma de organización política.

b) Federalismo Norteamericano.

Tocó a Benjamín Franklin la redacción del primer programa de gobierno federal, en Albany en 1754; programa que serviría de patrón a todos los trabajos posteriores. Confiábanse en él, los asuntos de interés para todas las colonias participantes del Congreso, a un órgano central compuesto por un presidente designado por la corona inglesa; y a un Gran Consejo electo periódicamente por las colonias, pero reservándose los asuntos que sólo tenían relevancia particular para cada colonia a las Asambleas internas de las mismas.

Este primer intento de pacto federal sucumbió ante el excesivo regionalismo de los integrantes del mismo, sin embargo en 1764 el Parlamento Inglés trató de imponer gravámenes al comercio con las colonias, lo cual sirvió de acicate constitucional para que sintieran nuevamente el deseo de unirse para desligarse. Los colonos no podían ya aceptar impuestos en cuyo establecimiento no habían intervenido.

Así, para criticar la Ley del Timbre, el primer Congreso Intercolonial reunido en Nueva York, logra principalmente despertar la conciencia nacionalista de los colonos americanos

Los atropellos que incontrolables constitucionalmente, como tía el Parlamento londinense, hicieron recapacitar a las colonias, las que sintieron la necesidad de darse una Constitución propia.

Tal situación implicaba una afrenta a la supremacía del Parlamento que, aunada a la subsistente de autorregirse en cuestiones internas, hizo brotar en el pensamiento de Jefferson, de Adams y de Wilson, la deducción de que podían perfectamente coexistir las colonias con sendas legislaturas, al amparo de una sola institución constitucional; vivir bajo dos regímenes, con distintas superficies y competencias cada uno, pero coordinados entre sí.

Puede considerarse que el planteamiento del concepto preciso de Federalismo, fué el mayor beneficio que proporcionó este primer congreso en Nueva York.

El segundo Congreso Continental, además de redactar el Acta de Independencia en Filadelfia, logró que las colonias formando nuevos gobiernos, formularan sus propias constituciones. a través de congresos constituyentes y sometiéndolos a aprobación popular mediante referendum.

Así fué como se integró la confederación, con la aparición de nuevas soberanías coexistentes, más dicha organización pronto fué insostenible debido a que el Congreso General carecía de facultades para controlar los impuestos, y a que sólo recibía exiguas aportaciones de los Estados-miembros.

Ese debilitamiento dió pauta para que en 1787 se celebrase-

en Filadelfia una Convención Federal que se había convocado como una reacción en contra de anteriores intentos de convertir la federación en una Monarquía.

Presidida por Jorge Washington se escinde inmediatamente en dos grupos: uno de Estados grandes enarbolando el llamado - Plan Virginia y otro de Estados pequeños, que proponían el Plan Nueva Jersey. El plan Virginia trataba de imponer en las colonias un sistema de gobierno en el que la división - de poderes se hiciera como lo había preconizado Montesquieu además sugería que el Poder Legislativo fuera dividido en - dos cuerpos, los integrantes de esos cuerpos deberían designarse en razón del número de habitantes que hubiera en cada Estado; así, los Estados de gran población, que eran los -- que defendían este plan, tendrían mayores posibilidades de triunfo en las votaciones en el Seno del Congreso.

Por otra parte, el Plan de Nueva Jersey quería que los representantes de los Estados en el Congreso, fueran iguales - en número para cada Estado, o sea, que todas las entidades - federativas tuvieran la misma cantidad de representantes en el Poder Legislativo, o que cada una de ellas gozara de un solo voto, teniendo así los Estados de menor población, pero que eran la mayoría, posibilidades de éxito en los es---crutinios del Congreso.

Hubo sin embargo un tercer plan ecléctico, en donde se manifestaba la posibilidad de representar en el Poder Legislativo a los Estados en forma proporcional a sus habitantes, en lo que tocaba a la integración de la Cámara de Representantes -que era uno de los dos cuerpos que formaban ese Poder-

y por número de entidades para la formación de la Cámara -- de Senadores que era el otro cuerpo integrante del Congreso

De esta manera afloraba el Bicammarismo como institución política propia del sistema Federal, pero conteniendo un ma--tiz especial, pues para la aprobación por parte del Congreso Federal de enmiendas a la Constitución, se requería además y en forma indispensable, de la intervención aprobato--ria de la mayoría de las legislaturas de los Estados--miem--bros; naciendo así en la historia, la primera Constitución--rígida.

Ese era el producto que había dejado la Transacción de ----Connecticut, que como solución mediadora se había propuesto en la Asamblea de Filadelfia para salvar la pugna entre lo--nacional y lo regional.

El nacimiento primero, y la transformación después del sistema federal, se debió en su país de origen, a la mezcla de situaciones que en la práctica se habían propiciado; mas al correr del tiempo se fué considerando como un instrumento -propicio para la organización política de otros países, que sin haber atravesado por averías históricas semejantes a --las de los Estados Unidos, abrazaban el sistema con mayores o menores modificaciones, según la diferente idiosincrasia--de cada pueblo y según sus propias vicisitudes históricas.

Es por ello que en el moderno constitucionalismo han ido en aumento los sistemas federales y cada vez más la importan--cia de éstos, pero este hecho no guarda la misma relevancia para todos los regímenes constitucionales, pues a diferen--

cia de los otros principios jurídico-políticos que integran al constitucionalismo, (como lo son el de Soberanía, el de la Representación, los Derechos Humanos, la Separación de Poderes y otros); el federalismo es fundamental solamente en algunas constituciones, mientras que en otras tiene un cariz secundario, ya que la adopción o no de este principio y particularmente de sus diversos matices, depende, según nuestra forma de ver, de las diferentes circunstancias sociales, políticas, económicas y jurídicas que ambientaron el desarrollo histórico de cada pueblo que lo ha adoptado.

c) Adopción y Evolución del Sistema en México.

Nos corresponde, después de presentar brevemente el nacimiento del sistema federal de gobierno, y antes de examinar la naturaleza jurídica del Estado Federal, analizar las causas que motivaron su aplicación en México, cuál ha sido su evolución, las razones por las que en su oportunidad fué impugnado su establecimiento y cómo se logró su implantación final.

Durante la Epoca Colonial, surgen las provincias como resultado de fenómenos económicos, político y religiosos reflejados en el territorio y que reclamaban un reconocimiento legal. Posteriormente se crearon, en el siglo XVIII las Provincias Internas, y se implantaron las intendencias, mismas que subsistieron hasta la iniciación y aún la consumación del movimiento independiente, por lo que son ellas el antecedente inmediato de la división territorial del México Independiente.

1.- Constitución de Cádiz de 1812.

El documento constitucional que constituyó la base en la --estructuración de nuestras primeras constituciones fué la --de Cádiz de 1812, en la que se disponía en su artículo déci mo, que las diputaciones de las provincias de ultramar, de--berían "velar por la economía, órden y progreso de las mi--siones para la conversión de los infieles", siendo esta disposición --según el maestro Ignacio Burgoa-- la que diera el--gérmen al federalismo mexicano al reconocerse como institu--ción política a la diputación provincial y concederse auto--nomía a las provincias de América.

Bajo el sistema de las diputaciones provinciales, las pro--vincias gozaban de una especie de autarquía, de tal forma --que las diputaciones concurrían al gobierno nacional, mismo que no se depositó en órganos centralizados, y cuyo ámbito--competencial estaba constituido por las facultades que a favor de ellas no se habían consignado expresamente.

Fué a través de ese sistema, como las provincias gozaron de cierta autonomía gubernativa que más tarde defenderían con--firmeza frente al centralismo, hasta propugnar por el siste--ma federal de gobierno en los primeros años del México inde--pendiente.

2.- Proclama de Independencia.

Es de especial importancia el lapso que corrió entre 1821 --cuando se proclama la Independencia y 1824, año en el que --se expide la Constitución que adopta el sistema federal,---

ya que durante ese tiempo las diputaciones provinciales lucharon para que el Gobierno Nacional de tendencia Centrista, reconociera su existencia y autonomía y propugnaron, teniendo como corifeo a Miguel Ramos Arizpe, porque, ante la separación de España, se adoptase el régimen federal.

La facción centralista del Gobierno motivó que algunas provincias trataran de convertir sus diputaciones en legislaturas y ellas mismas en Estados libres y soberanos, llegando al grado, cuando se proclamó la Independencia, de que varias provincias hicieran lo mismo, previa declaración de su propia emancipación, como en el caso de Guatemala y Yucatán

Al consumarse la Independencia en 1821, no eran sin embargo varios Estados los que surgían a la vida Independiente, sino un Estado Unitario que correspondía al antiguo virreynato. Las diputaciones que se fueron presentando al primer Congreso constituyente de 1822, nunca representaron a entidades autónomas, ni enviaron diputados para celebrar un pacto con las provincias del virreynado, sino que primero declararon unidos al nuevo Estado unitario y luego enviaron representantes al Congreso.

Es por ello que el Congreso Constituyente instalado el 24 de febrero de 1822, presentaba inicialmente varios grupos de diversas tendencias, de entre las cuales, la que enarbolaba la minoría, estaba en favor de Iturbide que era quien entonces gobernaba el país con intenciones de crear un imperio en el nuevo Estado.

Fué la existencia de esas tendencias opuestas, lo que hizo-

del primer congreso constituyente, un niño enfermo casi moribundo, que al poco tiempo desintegraría arbitrariamente - Iturbide, mismo que nombró una Junta Instituyente el 31 de octubre de 1822, para atender los asuntos más urgentes y -- convocar a un nuevo congreso.

Dicha Junta Instituyente, deroga la Constitución de Cádiz - de 1812 y expide el Reglamento Provisional Político del Imperio Mexicano, con lo que se asesta un duro golpe a las -- tendencias federalistas, pues si bien es cierto que mante-- nía las diputaciones provinciales con sus facultades, tam-- bien las sujetaba a un jefe político nombrado por el Empera-- dor y a tratar los asuntos concernientes al gobierno provin-- cial con el Ministro del Interior.

Santa Anna desconoce al gobierno de Iturbide en el mes de - diciembre de 1822 y levanta en armas a la guarnición del -- puerto de Veracruz, a donde fué enviado el General Echáva-- rri para combatirlo, quien en lugar de hacerlo firma con él el Plan de Casa Mata, que aparentemente reconocía la autori-- dad del Emperador y pedía urgentemente la reunión de un nue-- vo Congreso.

Al mismo tiempo, en la parte sur del país se sublevan Guada-- lupe Victoria y Vicente Guerrero y repentinamente todo el - ejército se adhiere al mencionado Plan. Con cierto temor-- Iturbide reúne de nueva cuenta al Congreso que había disuel-- to, y más tarde envía su abdicación a la Asamblea.

Afirma Ignacio Burgoa que "el Plan de Casa Mata dió la opor-- tunidad para que se desarrollara el gérmen federalista" y -

después agrega, "las provincias estuvieron en la posibilidad de erigirse en Estados independientes, de no haber aceptado voluntariamente el consabido Plan, cuya finalidad esencial, o sea, la reinstalación del Congreso disuelto por --- Iturbide, las vinculaba en una nación unitaria, pero no central. Así apareció en nuestra historia un fenómeno inherente al federalismo, consistente en la autonomía consciente de las partes para seguir formando el todo, conservando su personalidad política dentro de éste". (1)

Una vez reinstalado el Congreso, se discutió su naturaleza Constituyente o Convocante, en tanto que algunas provincias proclamaban su plena autonomía, por lo que es de pensarse que el sistema federal de nuestro país no se creó en formalmente artificial, ya que los Estados surgieron de las antiguas provincias, pues antes de terminar el gobierno de --- Iturbide, las provincias que se habían adherido al Plan de Casa Mata, asumían el dominio absoluto sobre sus asuntos principales y se declaraban independientes del aún existente gobierno central iturbidista.

En realidad México se encontraba dividido en provincias independientes, cada una de las cuales había tomado por completo el cuidado de su administración dentro de sus propias fronteras. El jefe político se había convertido en el ejecutivo provincial y las diputaciones o Juntas, habían tomado el carácter de órgano legislativo del gobierno de las --- provincias, así, hasta la promulgación de la Constitución de 1824 "muchas de las provincias de México mantuvieron su propio gobierno independiente y tan sólo obedecían los decretos del gobierno central, por libre consentimiento de ca

da una de ellas". (2)

El Congreso Constituyente reestablecido, al declarar cadu--
co el Plan de Iguala, se dividió en dos partidos, pero se --
aceptaba como hecho incontrovertible a la República como --
forma de gobierno. Los dos partidos eran: el Conservador--
compuesto por el alto clero, los altos jefes militares y --
los terratenientes, que empezó a llamarse centralista; y el
Reformista o Liberal, caracterizado por su incompatibilidad
con los españoles, al que se denominó federalista.

La pugna relativa a la implantación de una República cen---
tral o federal tuvo dos grandes manifestaciones: primeramen
te la actitud de las provincias que se declaraban partida--
rias del federalismo y que fueron las que en definitiva de--
cidieron el problema; y la pugna parlamentaria que concluye
inclinándose por acatar la voluntad de las provincias.

Afirma el Dr. Mario de la Cueva --"la creación de las diputa
ciones provinciales posee una importancia grande para la --
comprensión de los orígenes del federalismo mexicano, pues,
por una parte, el virrey de la Nueva España cesó como go---
bierno universal de las provincias, y por otra, las provin--
cias principiaron a acostumbrarse a la práctica de un go---
bierno propio y a sus indudables ventajas en beneficio de -
la libertad". (3)

Actuando pues el Congreso, bajo la presión de las provin---
cias en 1823, se forma una Comisión Especial que debería --
presentar las bases de Constitución. Sin embargo, la men--
cionada Comisión formuló un Dictamen que ordenaba convocar--
a un nuevo Congreso, facultando al actual para ocuparse de-

la Administración de Justicia, del Ejército y de la Hacienda, y para dar a conocer un proyecto de "Bases de la República Federativa", en tanto que sujetó al Ejecutivo exclusivamente a las funciones de mantener el orden y la tranquilidad internas.

3.- Constitución de 1824.

En la sesión extraordinaria de 12 de junio de 1823, los diputados Francisco García, Manuel Crescencio Rejón, José Ma. Covarrubias y Valentín Gómez Farías, entre otros, presentan un voto en el que se manifiestan abiertamente a favor de la forma de gobierno republicano federal. Desde ese momento se consideró ya al federalismo como una realidad viviente - en México.

Dicho voto era la aceptación oficial de un hecho consumado, pero las provincias ya no se conformaban con ese simple voto, sino que exigían la convocatoria del segundo congreso constituyente, que fuese una auténtica representación popular y apto para reorganizar al país dentro de un sistema federal.

Fué en esa forma como la solución federativa mantuvo la unión de las provincias, evitando su disgregación.

Por fin, el 28 de noviembre de 1823, la Comisión de Constitución presenta el proyecto de Acta Constitutiva, en el que se establecía en su artículo 5º que

"La nación adopta para su gobierno la for-

ma republicana, representativa, popular y federal"

y en el 6° se consideraba a la nación como integrada por -

"Estados independientes, libres y soberanos, en lo que exclusivamente toque a su administración y gobierno interior".

En la sesión del 11 de diciembre siguiente, se discutió el artículo 5°, el que por propugnar por el sistema federal, - fué atacado por Fray Servando Teresa de Mier, quien hace notar que en los Estados Unidos de Norteamérica, los Estados existían ya separados e independientes y que se habían federado para unirse en contra de la opresión inglesa; "federarnos nosotros, estando unidos, es dividirnos y atraernos los males que ellos procuraron evitar con esa federación". El padre Teresa de Mier consideraba al sistema federal como -- una imitación extralógica, calificando a las diputaciones provinciales como cuerpos de demagogos, llegando a afirmar que la centralización se debía a la propia geografía.

Consideramos inexacta la aseveración anterior, pues para -- esas fechas y aún para fechas posteriores, el país no contaba con comunicaciones, ni con ríos navegables que unieran - el comercio entre las provincias, ni siquiera se podía hablar de unidad étnica o lingüística y mucho menos de unidad política.

El 16 de diciembre finalmente, son aprobadas por unanimidad las palabras "republicana y popular" del artículo 5° del --

proyecto, mientras que las palabras "representativa" recibe dos votos en contra y "federal" nueve. Por lo que al artículo 6° se refiere, creemos que se dejó la palabra "soberanos" al referirse a los Estados, por un deseo de los federalistas de aclarar completamente la potestad de que gozaban las provincias para gobernarse interiormente como más les conviniera, previniendo así las intromisiones que tenían -- del Gobierno Federal en ese aspecto, aunque por otra parte, en estricto vigor jurídico debió haberse hablado de autonomía y no de soberanía.

No es sino hasta el 31 de enero de 1824 cuando se aprobó -- el proyecto con el nombre de "Acta Constitutiva de la Federación Mexicana", integrado por 36 artículos que se referían a la forma de gobierno, religión, división de poderes, -- gobierno particular de los Estados y prevenciones generales. A partir de ese momento las provincias pierden tal nombre a nivel Constitucional, para ser denominadas en lo sucesivo -- "Estados" y en su caso, "Territorios".

Promulgada la Constitución el 4 de octubre de 1824, los Estados-miembros quedan automáticamente facultados para expedir las suyas.

El régimen federal establecido en esta Acta Constitutiva, -- cumple las características que señala la doctrina de la naturaleza jurídica propia del Estado Federal como son: la autonomía constitucional; la participación de los miembros de la formación de la voluntad federal y la irreformabilidad -- de los que se habían considerado principios fundamentales -- de la propia Constitución, como lo era la forma de gobierno

No obstante todo lo anteriormente relatado, no se puede decir que se haya adoptado automáticamente el federalismo, -- pues ésto no aconteció, como veremos, sino hasta la promulgación de la Constitución de 1857.

El Plan de Ayutla se formaba por una parte introductiva, en la que se exponían las razones por las que se expedía dicho Plan, que eran fundamentalmente los abusos cometidos por -- Santa Anna y sus esbirros en contra del pueblo, tanto por -- la opresión y restricción de libertades, como por las excesivas cargas tributarias impuestas a un pueblo pobre y los opulentos despilfarros de los fondos públicos; aunados a -- las pérdidas territoriales, que bajo su gestión se habían -- sufrido y a la amenaza que sobre la independencia del país -- se cernía.

4.- Constitución de 1857.

El 11 de marzo de 1854, la guarnición de Acapulco se adhirió al Plan e invita a Ignacio Comonfort a encargarse del -- mando de la plaza, lo que acepta, haciendo la observación -- de que el Plan requería de algunos cambios para demostrar -- al pueblo que no se trataba de imponerle condiciones a su -- voluntad soberana.

La revolución de Ayutla, por ser un movimiento popular, fué lento pero perseverante, pues se trataba de la lucha de un pueblo en contra de un ejército organizado, que culmina el 9 de agosto de 1855, fecha en que Santa Anna abandona para siempre el poder. La actividad conciliadora de Comonfort, reiterando la participación de todas las tendencias en el --

próximo Congreso Constituyente, fué la que logró mantener - en calma al país. Así el 15 de mayo de 1856, después de - la breve presidencia de Juan N. Alvarez, Comonfort expide - El Estatuto Orgánico Provisional de la República Mexicana, - que establecía en su artículo 1° que:

"La nación es y será siempre una sola, --
indivisible e independiente".

El artículo 2° decía:

"El territorio nacional continuará divi--
dido en los mismos términos en que lo es--
ta al reformarse en Acapulco el Plan --
de Ayutla".

Es decir, no señalaba la forma de gobierno que había de re-
gir al país, dejando el problema a la Constitución. Sin -
embargo, su artículo 114 disponía:

"Los gobernadores de los Estados y Dis --
tritos y los jefes políticos de los te---
rritorios, serán nombrados por el Presi---
dente de la República, y deberán ser me---
xicanos por nacimiento o por naturaliza---
ción y tener treinta años de edad".

Consagróbase como se ve, una de las cualidades naturales del
Centralismo, y por tanto contraria al sistema federal, al -
permitir que un solo gobierno conociera de todas las exigen
cias, necesidades y formas de satisfacerlas, de una gran va

riedad de pueblos de diversas costumbres y así despachar -- el cúmulo de negocios que llegarían hasta México.

Además, cabe hacer notar que dicho artículo, por servir de base a la Constitución de 1857, reafirmó el concepto de -- entidad federativa en que se tenía al Distrito Federal, al hablarse de gobernadores de los Estados y del Distrito y es establecer la diferencia con los Territorios que tenían jefes políticos.

Se considera así al Distrito Federal como otra entidad federativa y por lo mismo su gobernador sería nombrado directamente por el Presidente de la República.

En la sesión del 10 de diciembre de 1856, se trató el problema relativo a la erección del Distrito Federal en Estado del Valle de México, previo el traslado a otra parte de los poderes federales y después de largos debates, tal proyecto fué aprobado por 48 votos contra 38.

En tales condiciones el artículo 46 dispuso:

"El Estado del Valle de México se formará del territorio que en la actualidad comprende el Distrito Federal; pero la erección sólo tendrá efecto cuando los supremos poderes federales se traslades a --- otro lugar". (4)

En glosa, la Comisión que elaboró el proyecto de Constitución de 1856-1857, se inclinó unánimemente por el federalismo

mo y fué en la sesión del 9 de septiembre de 1856, cuando-- los 84 diputados presentes aprobaron el artículo 46 del proyecto, que luego sería el 40 de la Constitución. En dicho artículo se deja sentir el pensamiento de Alexis D. Tocqueville al decirse:

"Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una república representativa, democrática, federal, compuesta de Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior; pero unidos en una federación establecida según los principios de esta ley fundamental".

Encontramos, como en la Constitución de 1824, otra vez la idea de que los Estados eran soberanos, más las causas sociales y políticas de tal confusión, fueron las mismas que se habían presentado en 1824.

A pesar de que doctrinalmente se aceptaba ya al Senado como un elemento del sistema federal, en el Congreso Constituyente 1856-1857, se le considera negativo para el desenvolvimiento de la democracia, pensando que había tenido funestas consecuencias en nuestra historia y por ello se aprobó el dictamen de la Comisión que proponía un sistema unicameral, sistema que no se modificaría sino hasta el 13 de noviembre de 1874, al establecerse otra vez el Senado y disponerse -- que el mismo se compondría de dos senadores por cada Estado y dos por el Distrito Federal.

d) Implantación Definitiva del Sistema.

La Constitución de 1857, en efecto, consagró definitivamente el federalismo, y desde el punto de vista teórico, marcó la muerte del centralismo en México, pero prácticamente durante el Porfiriato, el federalismo se vió seriamente men-- guado, pues aunque se aparentaba respeto a las entidades fe-- derativas y se hacía creer que sus gobernantes eran elegi-- dos por el pueblo, realmente éstos eran impuestos a volun-- tad de Porfirio Díaz.

La revolución que se inició en 1910 y que derrocó al Gene-- ral Díaz, permitió tras múltiples acontecimientos, la reu-- nión del Congreso Constituyente de 1916-1917, que inicial-- mente reformaría a la Constitución anterior, por cuya vigen-- cia luchó Venustiano Carranza y que terminó expidiendo una-- nueva, que fué la primera que incluyó una declaración de -- derechos sociales. En este Congreso ya no se suscitó dis-- cusión alguna respecto al federalismo, siendo ratificado -- por los 169 diputados asistentes.

En la Constitución de 1917 se conserva la división política territorial que consignaba la Constitución precedente con -- sus reformas, mas en la Constitución de Querétaro se supri-- me el error que habían cometido los constituyentes de 1856-- 1857, al enumerar entre las partes integrantes de la Fede-- ración al Estado del Valle de México, ya que en realidad só lo existía en potencia, consignándose sin embargo la posibi-- lidad de su existencia real en el momento de que los pode-- res federales cambiasen su residencia.

"La conjugación de la idea federal, sostenida por los clásicos europeos, con el modelo norteamericano y las realidades nacionales, producen el Federalismo Mexicano"; afirma el -- Dr. Jesús Reyes Heróles. (5)

Así encontramos en Montesquieu las bases de este sistema, - expuestas en "El Espíritu de las Leyes", como en las ideas- expresadas en el "Contrato Social" escrito por Rousseau, y- es por ello que creemos que en el aspecto teórico, indepen- dientemente de la realidad práctica ya planteada, y que en- última instancia decidió el dilema, los escritos que empuja- ron desde el punto de vista intelectual, la opinión general en favor del federalismo, son además de los clásicos ya ci- tados: "Las ideas necesarias a todo pueblo independiente - que quiera ser libre" del ecuatoriano Rocafuerte, "Memoria- sobre la situación de las Provincias Internas de Oriente" - de Miguel Ramos Arizpe, "El Pacto Federal de Anáhuac" de -- Frisciliano Sánchez y las "Reflexiones" del constituyente - Francisco García.

Es preciso ahora, para mejor ubicar y calificar las caracte- rísticas del actual federalismo mexicano, hacer referencia- breve a las diversas teorías que en forma preponderante han configurado al concepto de Federación en nuestros días.

e) Ascendencia Doctrinaria del Federalismo.

La denominación de Estado Federal se usa por vez primera en la época de la Confederación Renana y en ocasiones es utili- zada como antónimo del vocablo Confederación, pero históri- camente --afirma Manuel García Pelayo-- es en la literatura -

alemana donde la denominación Estado Federal, surge con un contenido preciso y como contraste entre la Confederación y las nuevas organizaciones políticas de Suiza en 1848 y en Estados Unidos de América.

El problema que se plantea consiste en determinar cómo es posible que sobre un mismo territorio y con una misma población, existan y ejerzan su imperio varios Estados. Por ello, lógicamente la discusión acerca de la naturaleza jurídica del Estado Federal, ha sido en el fondo una discusión en torno al concepto de Soberanía y a la posibilidad o no de organizarla en una pluralidad de Estados.

Es preciso entonces recordar que hay tendencias que se basan en la participación de las entidades para formar la voluntad federal, el rasgo distintivo de la Federación; otras que afirman que además del rasgo anterior, las entidades miembros deben ser Estados y otras más que niegan rotundamente la existencia del Estado Federal como una categoría diferente a la Unión y a la Confederación.

1.-"El Federalista".

La tesis expuesta en la recopilación de artículos escritos en los Estados Unidos de Norteamérica, llamada "El Federalista" hecha por John Jay, Santiago Mádison y Alexander Hamilton, surge al tratar de convencer a las trece colonias independientes ya de Inglaterra, para que ratificaran la Constitución emanada del Congreso de Filadelfia y "que adoptaba un régimen de gobierno especial, que buscaba unir a los Estados, conservándoles sin embargo, una amplia auton-

mía". (6)

"El reconocimiento -agrega Gustavo R. Velasco- de una amplia medida de autonomía a las partes componentes, puede ser la única manera de agruparlas en un conjunto más amplio o de gobernar a regiones con características y necesidades locales diferentes."

Hamilton expresa que los propósitos de la Federación son -- la defensa común de los miembros, la preservación de la paz pública, la reglamentación y desarrollo del comercio con -- otras naciones y entre los miembros y la dirección unitaria de las relaciones políticas exteriores; y al referirse a la naturaleza jurídica del Estado Federal, afirma que la total consolidación de los Estados miembros bajo una Soberanía nacional, debería implicar la absoluta subordinación de las partes al todo, pero no se trataba de consolidar a los Estados en forma absoluta en la Convención de Filadelfia, sino únicamente de conseguir una consolidación parcial, pues los gobiernos de los Estados conservarían todos los derechos inherentes a sus sendas soberanías, ya que la enajenación de las soberanías estatales, sólo existiría en los casos en--- que la Constitución expresamente concediera autoridad exclusiva de la Unión, cuando la propia Constitución le otorgara una facultad a la Unión, o prohibiera a los Estados que --- ejercitaran otra, y cuando concediese una potestad a la Unión, con la que fuera incompatible y absolutamente contradictoria otra potestad similar de los Estados.

Así es como Hamilton propone en Norteamérica la llamada "Jurisdicción Concurrente" -que queda delimitada en la Consti-

tución de 1787, hablándose además en "El Federalista" con relación al Senado -que posteriormente fué considerado como clásico integrante del sistema federal- en el sentido de -- exigir a los senadores mayor edad que a los diputados, un mayor tiempo de ciudadanía y también de elección popular.

2.- Alexis de Tocqueville.

"La Democracia en América" fué la obra que llegó a difundir el pensamiento encerrado en los artículos de Jay, Hamilton y Madison, escrita por el francés Alexis de Tocqueville, y en la que afirma que en el Estado Federal "se trataba de--- compartir la Soberanía de tal suerte que los diversos Estados que formaban la Unión, continuasen gobernados por sí -- mismos en todo lo que concernía a su prosperidad interior, sin que la Nación entera, representada por la Unión, dejara de formar un cuerpo y de proveer a sus necesidades generales". Esto equivalía a afirmar que la Soberanía se deberí a compartir por la Unión y por cada Estado-miembro de ella, razón por la cual se denomina su tesis "de la co-soberanía" (7).

3.- Jellineck-Laband.

Por su parte, Jorge Jellineck y Paul Laband, coinciden al respecto en que el único realmente soberano es el Estado Federal, no obstante ser también Estados las colectividades miembros, siendo esa la distinción esencial entre los diferentes grupos socio-políticos de Derecho Público.

La Confederación se regula -dice Laband- por el Derecho In-

ternacional, mientras que la Federación está regida por el Derecho Constitucional, presentándose la suprema autoridad, en aquélla, en cada Estado particular y en ésta en la autoridad central.

Los dos autores llegan a la conclusión de que la Soberanía no es una nota esencial del Estado, puesto que pueden existir Estados no soberanos, siendo precisamente los de este tipo, los que integran al Estado Federal y dicha subordinación se materializa de tres maneras, a saber: como distritos geográficos en los que se manifiesta el poder directamente e inmediatamente; como poder central legisla para todos los miembros; y la principal, que consiste en que aún no siendo soberanos conservan un ámbito especial de autonomía.

La posibilidad de existencia del estado federal, según Jellineck, depende estrechamente de la tesis que declara que la Soberanía no es nota esencial del Estado, y distingue por tanto entre soberanos y no soberanos, pues considera que de otra manera sólo se puede hablar de estado Unitario o de Confederación.

El estado federal como soberano, no tiene según este autor límite alguno respecto de la existencia de su competencia frente a los Estados-miembros. "Esta puede extenderse hasta la supresión del carácter del Estado particular, y por tanto hasta llegar a transformar el Estado Federal en unitario". Mas si creemos que ésto, no obstante la dificultad política de realización, se puede evitar a través de la garantía que supone la intervención de los miembros en toda modificación a la Constitución federal.

4.- Hans Kelsen.

"Lo único que divide al Estado Unitario dividido en provincias autónomas, de un Estado Federal, es el grado de descentralización -afirma Hans Kelsen- y es ésto mismo lo que lo distingue de una Confederación de Estados. El Estado Federal presenta un grado de descentralización que es todavía compatible con una comunidad jurídica constituida por el Derecho nacional, esto es, con un Estado, y un grado de centralización que ya no es compatible con una comunidad jurídica internacional". (8)

Las normas que integran el orden jurídico de un Estado Federal, válidas para los territorios de los Estados-miembros, son creadas respectivamente por el órgano legislativo central y por los órganos legislativos locales de cada Estado-miembro, formando las normas centrales un orden jurídico central por medio del cual se constituye una comunidad jurídica parcial, la cual comprende a todos los individuos que residen en la totalidad del Estado Federal; esta comunidad-parcial es la Federación, que es una parte del Estado Federal total, al igual que el orden jurídico parcial central es parte del orden jurídico total del Estado Federal. Por otra parte, las normas locales rigen sólo para determinadas partes del territorio, forman órdenes jurídicos locales que constituyen comunidades jurídicas parciales.

"El Estado Federal -sigue diciendo el jefe de la Escuela de Austria- o comunidad jurídica total, está pues constituida por la federación que es la comunidad jurídica central, y los Estados-miembros, que forman una variedad de comunida--

des jurídicas locales. La teoría tradicional identifica-- erróneamente a la federación con el Estado federal total".

La teoría de Kelsen se puede glosar en los siguientes térmi-- nos: El Estado Federal es un Estado con gran descentraliza-- ción , y ella es la que lo distingue de un Estado unitario. El Estado Federal es un orden jurídico total o mejor, es la personificación del orden jurídico total, del cual se des-- prenden mediante descentralización, dos órganos jurídicos - parciales: la Federación, que como tal constituye una comu-- nidad jurídica parcial, y las entidades federativas, que -- constituyen por su parte, comunidades jurídicas parciales, -- las cuales no constituyen, aún considerando a tales juntas, el Estado Federal, sino que para ello es necesaria la concu-- rrencia de la Federación.

Las constituciones de los Estados-miembros, implican orde-- nes jurídicos parciales, en tanto que la Constitución fede-- ral presenta un carácter doble, pues por una parte es la -- que rige a la Federación, comunidad jurídica parcial, y por otra simultáneamente, es la base del Estado Federal y por -- tanto, orden jurídico total.

Dentro del Estado Federal así considerado, se presenta como indispensable una Constitución que esté por encima, tanto -- de la Federación, como de los Estados-miembros, pues ambos -- no son sino comunidades jurídicas parciales.

El Poder Legislativo Federal decreta disposiciones que tie-- nen eficacia dentro de todo el territorio del Estado Fede-- ral, y por tanto sobre todos los individuos que lo componen

El Poder Ejecutivo Federal es el que se encarga de los asuntos administrativos y de ejecución de acuerdo con la competencia que las propias leyes federales le asignan.

Además existe un Poder Judicial Federal, que resolverá las controversias administrativas, penales, civiles, etc., dentro del ámbito estrictamente federal.

En los Estados-miembros, existen por otra parte también estos tres poderes, los cuales actúan en el ámbito de sus respectivas competencias, es decir, limitados al territorio propio y a las leyes que para regular meros aspectos locales, se expidan.

No obstante, el Poder Judicial Federal y específicamente la Corte Suprema de Justicia, o cualquiera que sea la denominación con que se le conozca, se ocupa también de la resolución de los conflictos que se suscitan entre la Federación y los Estados-miembros, o entre dos o más de éstos entre sí. Aquí la Corte Suprema no actúa como órgano de la Federación comunidad jurídica parcial, sino como órgano del Estado Federal, encontrándose así por encima tanto de la Federación, como de las entidades federativas, va que sólo así puede considerársele como absolutamente imparcial, pues de otro modo se estaría constituyendo en juez y parte en los casos en que se viera interesada la Federación.

Es mediante este ejemplo como demuestra Kelsen que en el Estado Federal existe una doble división de poderes, según los respectivos ámbitos. Además toda Constitución debe contener un procedimiento que permita su propia reforma, ya

que la naturaleza misma del sistema Federal obliga a que — ésta sea rígida y escrita, pues no puede otorgarse la competencia revisora a un congreso o legislatura en especial, — por lo que el llamado Poder Revisor de la Constitución del Estado Federal, no puede por tanto, ser órgano ni de la Federación ni de ninguna de las entidades federativas, ni aún de todas juntas, sino que tal función deberá estar a cargo de un órgano del propio Estado Federal, es decir, del orden jurídico total, pues sólo de esa manera se puede garantizar la conservación del equilibrio entre la Federación y los Estados-miembros.

Pero añade el Profesor de Viena que la creciente internacionalización de la vida cultural, política y económica, restringe la esfera de actividades y facultades de los Estados miembros, y conjuntamente con la tendencia hacia el control estatal de la vida económica, facilita un criterio de centralización político-administrativo que produce la transición gradual del Estado Federal al Estado Unitario.

5.- Jean Dabin.

Cabe por último anotar algunas ideas al respecto expresadas por el jurista belga Jean Dabin. Este autor considera al Estado Federal como una hipótesis de descentralización con base territorial, entendiéndola a la descentralización como una cuestión de separación acompañada de colaboración y estructura jerárquica. Dentro de esa idea distingue además entre la descentralización política y la descentralización administrativa, afirmando que esta última concierne sólo a la organización de los servicios públicos del Estado, espe-

cialmente de los que corresponden a la idea de ayuda y suplencia de las actividades privadas.

5'.- Nuestro Concepto.

Podemos en glosa colegir, de las teorías antes expuestas, - que el Estado Federal es en realidad un solo Estado, pero - con un sistema de gobierno doble: el gobierno de la federación del poder central, y el gobierno de cada una de las entidades federativas. Pensamos que en quien verdaderamente reside la Soberanía, es en el pueblo total del Estado Federal, y no se encuentra dividida entre las diversas entidades federativas, las que desde este punto de vista no son - Estados; aún cuando gocen del régimen de descentralización política, de una autonomía constitucional, la que sólo se - limita a no ser contradictoria a los principios fundamentales de la Constitución Federal. También participan en la formación de la voluntad federal, en la medida de la intervención del Senado y en la necesaria participación directa en toda enmienda constitucional.

Los ciudadanos participan en la vida política desde su doble aspecto, al poder votar y ser votados para cargos electivos tanto locales como federales.

f) El Actual Federalismo Mexicano.

El Federalismo, que en México había tomado un cariz político desde su inicio, continuó siendo bandera del bando liberal, cuando este grupo lo defiende como camino a la libertad. Hasta que se instaura definitivamente la República -

es la tesis más combatida por el partido conservador. Su importancia polémica, de naturaleza política, ocultó durante muchos años su verdadera conveniencia y pocas voces entonces anunciaron la necesidad de descentralizar el sistema de gobierno, de acuerdo a las circunstancias regionales. -- El tiempo dejó ver que era inevitable atomizar la autoridad en el vasto territorio nacional.

Mas una vez adoptado el sistema de gobierno federal, tuvo -- que pasar por el crisol de la anarquía, pues surge el problema de la desordenada y caótica imposición Tributaria y -- la creación de aranceles locales, que orillan al desastre -- económico nacional. Y lo peor fué en el propio aspecto político, en donde el federalismo propició la formación de cacicazgos locales arbitrarios, que engendraban en sus sufridos súbditos, el deseo de una mayor ingerencia del poder -- central.

Fué así como al formarse una conciencia partidaria de la -- centralización, se propició su tolerancia práctica, permitiéndose ejercitar a los órganos centrales, facultades que -- según el sistema federativo ,correspondían propiamente a -- los Estados, pero junto con los vicios de la práctica, ha -- subsistido una ideología política combativa en favor del federalismo mexicano.

En tal estado de cosas actual, el contraste entre la realidad política nacional, de matices abiertamente centralistas y la teoría del sistema federal, adoptado tambien por móviles puramente políticos, se ha llegado al extremo de poner en duda de existencia misma del Federalismo en México, afir

mándose que la nación mexicana ahora y siempre ha sido federal, pero sólo teóricamente; pues actualmente y siempre, México ha sido en realidad un Estado centralista.

No obstante, si el federalismo mexicano no tiene vigencia - dentro de lo que dice la teoría; en cambio, para la nación - representa la única realidad nacida de las entrañas políticas de nuestro pueblo, llegando a confundirse con nuestra - propia historia como nación, realidad consistente en aco--- plar a nuestra idiosincracia, con sus propias alteraciones - y características, la idea del sistema federal. Mas si -- nuestro pasado no encuadra con la doctrina, es también una - realidad que tampoco se asemeja al centralismo, premisas -- que arrojan como conclusión el ensayo y la práctica de un - sistema de perfiles peculiares.

Al tener sin embargo antecedentes unitarios o centralistas, nuestro país se ha esforzado por dar vigor a la descentra-- lización pero en ese esfuerzo existe un freno natural que - es nuestra propia historia. En efecto, el sistema federal de gobierno de nuestro medio, se ha visto teóricamente res-- petado o hecho respetar, pero en realidad la autonomía de - los Estados ha sido seriamente afectada a partir del régi-- men porfirista, debido a causas de muy diversa índole, pero es necesario aclarar que tal vez la más importante y genui-- na dictadura centralista, a lo largo de nuestra historia es tá constituida por el régimen que ha gobernado al país en - los últimos años, variando solamente los matices que acompa ñan al régimen en turno, que es quien realmente designa las autoridades políticas de las entidades federativas, llegan-- do a hacer caso omiso del verdadero sentir de los ciudada--

NOS.

A todo esto hay que añadir que el elemento Autonomía de los Estados, esencial en todo régimen federal, se ha visto trag tocado seriamente, pues las modificaciones sufridas por la Constitución vigente, han menguado cada vez más esa Autonomía, siendo las causas de ello de índole política, económica y jurídica.

Ahora bien, para estar en condiciones de establecer la naturaleza jurídica del Distrito Federal, es menester tomar en consideración las dos ideas fundamentales que se desprenden de los conceptos anteriormente vertidos y que son:

A.- El cúmulo avasallador de tiempo y circunstancias que en nuestro pasado histórico han convertido a Tenochtitlán primero y a la ciudad de México después, en el epicentro de -- una de las principales culturas indígenas de Mesoamérica, -- de los reinos de Anáhuac, del Virreynato español, del Imperio Iturbidista y de la República Mexicana. El Valle de -- México ha constituido desde tiempo inmemorial la piedra de toque y punto de convergencia de la actividad social, económica, política, jurídica y administrativa de todo el territorio que le rodea. Una consecuencia mínima de ello fué -- el establecer en ese privilegiado lugar la residencia de -- los gobiernos en todas esas épocas y entre ellos, la de los poderes federales.

B.- La cada vez más aparente descentralización que se opera en el sistema federal mexicano; esto es, la poca eficacia práctica y que paulatinamente va disminuyendo, que lograron

las tentativas constitucionales en nuestra historia, para -
implantar en la República al Federalismo clásicamente conce-
bido, tratando así mismo, de imitar las características que
tuvo originariamente el sistema norteamericano que implantó
el Distrito de Columbia, aunando a todo ello, una fisonomía
administrativa centralista del país cada vez más pregonada,
y la lenta disminución de la Autonomía de los Estados.

Notas Bibliográficas

- 1) Evolución de la Idea Federalista en México,
Burgoa Ignacio.
Tomo II, México 1961, Página 161.
- 2) La diputación provincial y el Federalismo Mexicano.
Lee Benson, Nettie.
México 1955, Páginas 121 y 122.
- 3) La Constitución de 5 de febrero de 1857.
De la Cueva, Mario.
México 1957, Tomo II, Página 1238.
- 4) Historia del Congreso Constituyente de 1856-1857.
Zarco Francisco.
México 1857, Tomo I, Página 372.
- 5) El Liberalismo Mexicano.
Reyes Heróles, Jesús.
México 1957, Tomo I, Páginas 419 y 422.
- 6) El Federalista. Prólogo a . . .
R. Velasco, Gustavo.
México 1943, Página XXV.
- 7) La Democracia en América.
De Tecqueville, Alexis.
Traducción de Luis R. Cuéllar.
México 1963, Página 117.

Notas Bibliográficas

• • •

8) Teoría General del Derecho y del Estado.

Kelsen, Hans.

Traducción de Eduardo García Maynez.

México 1949, Página 333.

9) Op. cit.

Kelsen, Hans.

Páginas 333 y 334.

III.- EL DISTRITO DE COLUMBIA EN LOS ESTADOS UNIDOS DE NORTEAMERICA.

Como hemos visto en el capítulo inmediato anterior, la im-
plantación y el desarrollo del Federalismo en los Estados -
Unidos de Norteamérica, fué uno de los principales ingrè-
dientes que intervinieron en la adecuación del mismo siste-
ma de gobierno a nuestro medio político; es por ello que,--
en forma previa al análisis de la naturaleza jurídica del -
Distrito Federal, debemos hacer una breve alusión al asien-
to de los Poderes Federales que le sirviera de modelo, aún-
cuando por razones obvias, la evolución del sistema nortea-
mericano y de la república mexicana havan sido diferentes;--
nos referimos al Distrito de Columbia.

a) Origen del Distrito de Columbia.

Fueron españoles, procedentes de Florida, los primeros ex-
ploradores europeos que llegaron al Río Potomac, y probable-
mente haya sido el capitán John Smith, el primer explorador
blanco que navegó dicho río, hasta la altura de lo que hoy-
conocemos con el nombre de ciudad de Washington.

Terminó la guerra de independencia contra Inglaterra en el
año de 1783, las trece colonias deseaban conservar su sobe-
ranía y se inclinaban en favor solamente de una débil unión
o "liga de amistad" entre ellas. La idea había surgido --
desde el año de la declaración de independencia en 1776, y
después de muchas discusiones, se pusieron en práctica "Los
Estatutos de la Confederación" en 1787. El sistema no dió
resultados satisfactorios. La nación estaba en bancarrota

y las dificultades económicas que padecían los flamantes Estados, eran graves. Por fin en 1786, se decidió convocar a una asamblea constituyente para redactar una constitución federal.

Después de un primer intento que resultó infructuoso, la -- convención se reunió el mes de mayo de 1787 en el Palacio -- del Estado de Filadelfia, pero como apenas el año anterior -- había fracasado la Confederación y se había tratado de im -- plantar en las colonias norteamericanas una Monarquía, di -- cha Convención fué duramente hostilizada por los descontentos de tendencias monárquicas y confederadas, sin que las -- autoridades de la ciudad de Pensilvania le prestaran la menor protección, razón por la cual, la Convención se vió en la necesidad de buscarla en autoridades locales de otros lugares.

Jorge Washington fué de los cinco delegados por el Estado -- de Virginia, y resultó electo por unanimidad para presidir -- la asamblea, mostrándose desde el principio partidario de -- un gobierno central, lo cual no le impidió presidir las sesiones con singular imparcialidad.

No es extraño pensar, que en vista de esos acosos, los constituyentes, y con ellos Washington, sintieran la necesidad de que el gobierno nacional residiera en un lugar exento de la jurisdicción de cualquier Estado de la Unión, para lo -- cual se le confirió al Congreso Federal, la facultad de --- "ejercer exclusivamente el Poder legislativo sobre un distrito, no mayor de diez millas cuadradas, que por cesión de Estados particulares y aceptación del Congreso, venga a ser

el asiento del Gobierno de los Estados Unidos", a través -- del inciso 17, de la sección VIII del artículo 1º de la --- Constitución que estaba promulgando.

Así fué como Washington, basándose en la Constitución y en una ley del Congreso promulgada en 1790, eligió para asiento del Gobierno de los Estados Unidos, un territorio situado en ambas orillas del Río Potomac, y cuya superficie comprendía parte de los Estados de Maryland y de Virginia. -- Estos dos Estados cedieron a la nación su jurisdicción sobre dichas tierras que comprendían originalmente 100 millas cuadradas, además acordaron proporcionar 192,000 dólares para la construcción de edificios públicos.

Mas tarde en el año de 1846, se le devolvió a Virginia el territorio cedido, pues no había sido utilizado, conservando el Distrito solamente un área de 62 millas cuadradas --- aproximadamente.

En 1791 eligió Jorge Washington tres comisionados que se encargaran de fijar los límites de la ciudad, y que junto con Tomás Jefferson y Jacobo Madison, decidieron darle el nombre de Washington, siendo además ellos quienes también le pusieron los nombres a las primeras calles de la ciudad.

Varios propietarios de tierras situadas dentro de los límites de la ciudad, acordaron donar las zonas requeridas para trazar las calles de la misma, luego vendieron al gobierno los lugares necesarios para la construcción de edificios y parques públicos. El resto de las tierras de estos propietarios, fueron divididas en lotes y vendidas, entregando el

dinero procedente de tales ventas, el cincuenta por ciento al Estado y el otro cincuenta por ciento a los dueños de las tierras.

Fué el francés, Pedro Carlos L'Enfant quien diseñó los planos de la ciudad, según los cuales, el edificio que fuera residencia del Poder Legislativo Federal, se levantaría sobre una colina, y dividió la ciudad en cuatro sectores mediante dos líneas trazadas de norte a sur y de éste a oeste y que conflúan en esa residencia llamada Capitolio.

b) Su organización Municipal.

Desde el año de 1871 existen dos municipios llamados Washington y Georgetown, organizándose desde 1878 el Distrito de Columbia como una corporación municipal. No es sino hasta 1895, cuando la ciudad de Washington abarcó todo el Distrito de Columbia.

Las funciones municipales del Distrito son desde entonces enercidas en un plan de autoridad ejecutiva por tres comisionados nombrados por el Presidente, uno de los cuales debe pertenecer, por reminiscencia histórica al Cuerpo de Ingenieros Militares para planear la defensa de la ciudad en caso de agresión armada, y los otros dos afiliados a dos partidos políticos diversos. Dichos nombramientos deben ser aprobados por el Senado.

En la actualidad, los ciudadanos residentes del Distrito de Columbia, están garantizados en todos los derechos que reconoce la Constitución, pero no pueden votar sino aquellos --

que tengan su domicilio legal en algún Estado. Washington además carece de gobierno propio, pues éste se encuentra en manos del Congreso de los Estados Unidos, es el Presidente quien designa a los funcionarios judiciales como son los -- jueces de las cortes supremas de apelación y municipal, careciendo además de representación en el Gobierno de la Unión.

El gobierno federal contribuye a los gastos del Distrito de Columbia, mientras que los ingresos provenientes de impuestos, patentes, licencias, etc., del propio Distrito, se depositan en los fondos del tesoro de los Estados Unidos, debiendo además ser aprobado por el Congreso el presupuesto -- anual de egresos del Distrito.

Por último, son los comisionados quienes nombran a los diversos miembros integrantes de las Juntas Municipales de la ciudad y a los que se encargan de los problemas relacionados con las obras públicas, el planeamiento, bienestar, etc

En glosa, los habitantes del Distrito de Columbia carecen -- de gobierno propio, pues están gobernados por los Tres Comisionados que designa el Presidente de la República, carecen también de representantes en el gobierno de la Unión, pues no pueden nombrar Senadores y sus funcionarios judiciales -- también los nombra el Ejecutivo, y carecen por último de de -- rechos políticos, pues como ya vimos, los residentes del -- Distrito no pueden votar en las elecciones.

c) Adopción del Modelo Norteamericano en México.

Los sistemas de gobierno federal que se desarrollan a ima--

gen del norteamericano, advirtieron las ventajas de proporcionarle a los Poderes federales un territorio propio, que pueda garantizar su independencia de cualquiera de los Estados-miembros, sólo que nuestra experiencia constitucional - apunta marcadas diferencias con la norteamericana.

En efecto, entre nosotros, estaba recientemente implantada la Federación en 1824, cuando inmediatamente se originaron fricciones por la convivencia en la misma ciudad de los Poderes de uno de los Estados-miembros con los Poderes de la Federación.

Tomando en cuenta el momento político que imperaba en ese año y la enérgica reacción que presentaban las antiguas provincias al convertirse en Estados, por lo que a su autonomía local se refería, surgió como un problema singular y cuya resolución era apremiante la elección de aquel lugar que debería servir de residencia a los Supremos Poderes de la Federación.

El hecho de que la ciudad de México fuese la elegida para albergar a los Poderes nacionales, y se encontrase en el interior del territorio y bajo la jurisdicción del Estado de México, era en principio, una situación contradictoria y anómala que hizo brotar dificultades por la coexistencia de dos jurisdicciones distintas con una misma competencia territorial, por el ejercicio de actos de autoridad en ambos aspectos, federal y local, sobre un mismo punto de incidencia, o sea los actos de los particulares, y por la incertidumbre de la jerarquía de los funcionarios de ambas órdenes dificultades todas éstas que no se presentaron en la misma-

forma en la Constitución americana de 1787, pues nunca coexistieron en el Distrito de Columbia los dos órdenes.

1.- Diferencias entre el de Columbia y el Mexicano.

El aspecto geográfico encierra otra diferencia esencial y de origen entre el Distrito Federal y el Distrito de Columbia, ya que, la Constitución federalista de las 13 colonias se limitó a destinar el territorio exclusivo, reducido aún más en 1846, para la residencia de sus Poderes federales, pues de acuerdo con ese propósito se afectaron solamente -- las 62 millas indispensables para dar albergue a funcionarios y oficinas federales, mientras que en México el Constituyente de 1856 designó una superficie excesivamente superior a la que hubiera bastado para dar cabida a los Poderes federales, que era la que habíase señalado en la Constitución y en el Decreto de 18 de noviembre de 1824, al hablar de un área "en círculo cuyo radio sería de dos leguas y cuyo centro sería la plaza mayor de la ciudad"; como suficiente para la residencia material de los Organos Federales.

Más aún, la amplitud territorial establecida en 1856 fué corroborada por los Decretos promulgados por el Congreso de la Unión el 15 y el 17 de diciembre de 1858.

No obstante que a través de la Constitución de 1857, y de las leyes orgánicas del Departamento del Distrito Federal de 1841 y la vigente de 1970, se haya respetado la extensión que los Decretos de 1824 le asignaron al Distrito Federal después de arreglar sus límites con los Estados de Méjico y el de Morelos, hubo tentativas de hacer del Distrito

forma en la Constitución americana de 1787, pues nunca coexistieron en el Distrito de Columbia los dos órdenes.

1.- Diferencias entre el de Columbia y el Mexicano.

El aspecto geográfico encierra otra diferencia esencial y de origen entre el Distrito Federal y el Distrito de Columbia, ya que, la Constitución federalista de las 13 colonias se limitó a destinar el territorio exclusivo, reducido aún más en 1846, para la residencia de sus Poderes federales, - pues de acuerdo con ese propósito se afectaron solamente -- las 62 millas indispensables para dar albergue a funcionarios y oficinas federales, mientras que en México el Constituyente de 1856 designó una superficie excesivamente superior a la que hubiera bastado para dar cabida a los Poderes federales, que era la que habíase señalado en la Constitución y, en el Decreto de 18 de noviembre de 1824, al hablar de un área "en círculo cuyo radio sería de dos leguas y cuyo centro sería la plaza mayor de la ciudad"; como suficiente para la residencia material de los Organos Federales.

Más aún, la amplitud territorial establecida en 1856 fué corroborada por los Decretos promulgados por el Congreso de la Unión el 15 y el 17 de diciembre de 1858.

No obstante que a través de la Constitución de 1857, y de las leyes orgánicas del Departamento del Distrito Federal de 1941 y la vigente de 1970, se haya respetado la extensión que los Decretos de 1858 le asignaron al Distrito Federal después de arreglar sus límites con los Estados de México y el de Morelos, hubo tentativas de hacer del Distrito

una entidad mucho mayor que la estrictamente necesaria para el asiento de los Poderes Federales. Tentativas como las que llevó a cabo Venustiano Carranza, quien en el artículo 44 de su Proyecto de Constitución, proponía ampliar desmesuradamente el territorio del Distrito Federal, proposición desechada por el Constituyente de 1917 y que en octubre de 1918 volviera a presentar por vía de reforma constitucional ante el Congreso ordinario.

Es por todo lo anterior que en nuestros días, el Distrito Federal por ser el asiento de los Poderes Federales, es centro de la vida política del país, pero además por su superficie, por la densidad de su población, por su actividad económica y cultural y por su riqueza artística, se ha convertido, a diferencia del Distrito de Columbia, en una entidad federativa inmensamente superior a todas las demás.

Otra diferencia entre los distritos Federal y el de Columbia, es la consistente en que en México los Poderes Federales no tuvieron que esperar, como los norteamericanos, que alguno de los Estados-miembros les cediera voluntariamente parte de su territorio, ya que según el artículo 50 fracciones XXVIII y XXIX, el Congreso de la Unión puede elegir y variar el lugar de residencia de los Poderes Federales, habiendo señalado la Constitución de 1857 para dicha residencia, al Estado del Valle, cuyo nacimiento quedaba sujeto al traslado a otro lugar de los mencionados poderes, lo cual dependía del propio Congreso, sistema que sigue nuestro Ley Fundamental en sus artículos 44 y 73 Fracción II.

A diferencia de la Carta Magna Norteamericana, la nuestra -

se preocupó por darle una organización a nivel constitucional al Distrito Federal, pues se trata de una entidad federativa desproporcionada, cuya hegemonía excede con mucho su simple función de sede del Gobierno Federal, rebasando su importancia, sobre todo en el aspecto político-administrativo, a la de cualquiera de las otras entidades de la Unión.

se preocupó por darle una organización a nivel constitucional al Distrito Federal, pues se trata de una entidad federativa desproporcionada, cuya hegemonía excede con mucho su simple función de sede del Gobierno Federal, rebasando su importancia, sobre todo en el aspecto político-administrativo, a la de cualquiera de las otras entidades de la Unión.

Notas Bibliográficas

- 1) Derecho Constitucional Mexicano.
Tena Ramírez Felipe.
Ed. Porrúa, S. A. México 1968.
Capítulo XVI, Inciso 96 -9a. Edición.

- 2) El Distrito Federal.
Revista "El Foro"
Órgano de la Barra Mexicana de Abogados.
Abril-Diciembre 1953.

BIBLIOTECA CENTRAL
U. N. A. M.

IV.- ACTUAL NATURALEZA JURIDICA DEL DEPARTAMENTO DEL DISTRITO FEDERAL.

A.- Legislación.

Hemos pues establecido la premisa mayor del silogismo que encierra nuestro estudio, al hablar del Distrito Federal y de su desarrollo histórico, al referirnos también a la calidad de Federal que guarda nuestro sistema de gobierno como nota característica del Distrito y haciendo breve mención del que le sirvió de modelo a la Constitución Norteamericana, encontrando así sus diferencias y semejanzas. Es entonces el momento de fijar las características tanto doctrinales como jurisprudenciales y los inherentes lineamientos-legislativos del Distrito Federal para dejar establecida la premisa menor del silogismo que nos permite obtener la conclusión que integra el objeto de este trabajo.

En efecto, hemos visto como ha ido evolucionando en nuestras Leyes Fundamentales, la idea del gobierno del Distrito Federal como el lugar que en forma neutral debería servir de residencia de los Poderes Supremos de la Federación Mexicana, hasta quedar esa idea plasmada en la Constitución que actualmente nos rige, incluyendo sus reformas al respecto. Es dable ahora referirnos por lo tanto a las bases, que constitucionalmente organizan al gobierno de dicho lugar.

a) Bases Constitucionales del Distrito Federal.

Tanto la Soberanía, como la Autonomía o Autodeterminación, son categorías jurídico-políticas más o menos fuertes en el sistema de gobierno que se conoce como Federación en todos-

los Estados que tienen ese sistema. Es por ello que se -- considera generalmente aceptada la doctrina que confiere ex -- clusivamente la potestad Soberana al Estado o Nación, sien -- do por otra parte, característica propia de las entidades -- federativas, la de autodeterminarse por lo que a sus asun -- tos internos se refiere, haciendo en esa forma uso de su -- Autonomía.

En el sistema federal mexicano es característica esencial -- de un Estado-miembro, la facultad de autodeterminarse en to -- do aquello que no esté reservado a los Poderes Federales; -- que no esté prohibido por la Lev Suprema a los Estados, o -- que además, no se les imponga positivamente por la misma.

Esta autodeterminación es similar a la Soberanía en lo que -- tiene de decisión tomada en forma autónoma, pero la diferen -- cia sustancial estriba en que se trata de una facultad limi -- tada, siendo el contenido de la autonomía la facultad de -- darse una Constitución propia, la que crea los poderes del -- Estado y los dota de competencia. Así es como la autode -- terminación de las entidades federativas llamada autonomía, -- de expresarse en una Constitución local, es restringida úni -- camente por el pacto federal.

Es, a través de este razonamiento, que afirmamos que el Dis -- trito Federal carece de autonomía, y como consecuencia no -- puede darse por sí mismo una Constitución, situación funda -- mental que lo distingue de las demás entidades federativas, -- llamadas Estados, sin que por ello deba pensarse en forma -- antitética, que se trata simplemente de un organismo admi -- nistrativo dependiente del Ejecutivo, con calidad o natura --

leza diametralmente opuesta.

Mas dicha facultad de darse por sí mismos una organización-
constitucional de que gozan los Estados, no existe en el --
Distrito Federal, si se le considera como otra entidad fede
rativa, en virtud de que los poderes ejecutivos, legislati
vo y judicial del mismo han tenido su génesis, no por volun
tad directa de sus ciudadanos, sino por decisión expresa --
del poder constituyente plasmada en la fracción VI del artí
culo 73 de la Constitución de 1917, razón por la cual una -
Constitución del Distrito no podría tener por objeto la ---
creación de los Poderes del mismo, como lógicamente lo ha--
cen las Constituciones de los Estados.

A mayor abundamiento, además de la creación de los Supremos
Poderes, una Carta Constitucional tiene por objeto estructu
rarlas y organizar sus funciones, así como delimitar sus --
respectivas competencias, función que encontramos en la ci
tada fracción del artículo 73 que establece las reglas, se
gún las cuales deben organizarse los Poderes del Distrito, -
mismas que fueron impuestas también por el Constituyente de
Querétaro, quien lo hizo siguiendo nuestra secuela históri
ca.

Esas reglas no pueden ser por lo tanto materia de una Cons
titución propia del Distrito. Además, es el Congreso de -
la Unión, el que fungiendo como legislatura del Distrito, --
puede dictar las normas que complementan la organización --
del mismo. Otra razón más para descartar semejante autono
mía, estriba en el hecho de que los Representantes que inte
gran dicho Congreso, son designados por toda la nación y no

por los ciudadanos del Distrito.

Además de que la creación y la organización de los Poderes del Distrito le son impuestos por la Constitución Federal, tampoco es éste quien elige a los titulares de dichos Poderes, pues como se ha dicho ya, la legislatura del Distrito es configurada por el Congreso de la Unión, y tanto el Presidente de la República, como el Congreso, son autoridades elegidas por todos los ciudadanos mexicanos.

Por otra parte el Poder Judicial del Distrito, que reside en el Tribunal Superior de Justicia, es formado por Magistrados nombrados por el Ejecutivo Federal con aprobación de la Cámara de Diputados.

Es de esta suerte, repetimos, como el Distrito Federal está imposibilitado para autogobernarse, ésto es, carece de Autonomía. No está en aptitud de darse una Constitución local como la de los Estados. La ausencia de dicha facultad se patentiza por el hecho de no poder elegir sus autoridades, ni poder organizar él solo las funciones y atribuciones de las mismas, lo que engendra la diferencia radical del Distrito en relación con los Estados de la Federación, más no por ello es necesario pensar que quede fuera del concepto Entidad Federativa, que encierra el artículo 43 constitucional.

La organización del Poder Legislativo del Distrito es idéntica a partir de la Constitución de 1824, pues fué la que le dió al Congreso las atribuciones de legislatura local en el Distrito, instituyéndose así en dicha Constitución, úni-

camente uno de los tres Poderes. Ese Poder Legislativo, - al crearlo la Constitución, se convertía en legislatura --- constituyente del Distrito y por lo tanto, capaz de insti-- tuir y organizar a los otros dos poderes locales y de darse igualmente sus facultades a semejanza exacta de las legisla^u turas constituyentes de los Estados.

Del uso adecuado que hiciera el Congreso de esa facultad -- que le confirió la Constitución de 1824, podía resultar --- cierta autodeterminación del Distrito, estableciendo su pro^u pia ley constitutiva, organizando a las autoridades locales expidiendo su legislación y reglamentación ordinaria, sin - embargo fué la Constitución de 1857 la que circunscribió -- esa soberana facultad del Congreso, ya que expresamente or-- dénaba para el arreglo interior del Distrito, que los ciuda^u danos eligieron popularmente a sus autoridades políticas, - judiciales y municipales, dándole además patrimonio exclusi^u vo, todo ello como un mandato constitucional y no como con- cesión del Congreso.

La Constitución vigente, a diferencia de los otros sistemas estableció y organizó los tres poderes del Distrito, confi- gurando así al Legislativo en el Congreso de la Unión, pero cuya función no es la de crear a los otros dos Poderes, si- no la de reglamentar sus facultades, puesto que ya estaban- creados en la misma Constitución.

El Congreso, al ejercer esa facultad ha expedido diversas - leyes orgánicas relativas al Distrito Federal, que tienen - formalmente la misma categoría que la legislación ordinaria emanada del Congreso, pero se trata materialmente de normas

constituyentes, pues establecen facultades y organizan a -- los otros dos Poderes que, creados en la Constitución, carecen, sin embargo, de facultades precisadas en la misma.

Ejemplos de dichas leyes son la Organización del Departamento del Distrito Federal, por lo que al Poder Ejecutivo se refiere, las Orgánicas de los Tribunales del Fuero Común -- del Distrito y Territorios Federales, y a la del Ministerio Público del Distrito y Territorios Federales, por lo que -- respecta al Judicial. De esta manera, el Congreso debería en rigor, señalarse sus facultades como legislatura local, -- recordando que esas deberán ser "las que no están reservadas a los Poderes de la Unión" como lo establece el artículo 124 Constitucional para todas las legislaturas estatales

Al igual, entonces, que las demás legislaturas locales, el Congreso, como legislatura del Distrito carece de facultades absolutas, lo que significa que no puede legislar en materia federal, limitando dicha legislación al Distrito, --- pues invadiría su propia esfera federal.

El hecho de que el Congreso de la Unión actúe como legislatura del Distrito, hace pensar que sus atribuciones son casi iguales a las de las legislaturas de los Estados, pues ejerce en forma disminuída la función constituyente y en forma íntegra, la función legislativa ordinaria, siendo ésta, la característica que hace del Distrito Federal una entidad federativa con un peculiar poder legislativo.

Por otra parte, la base primera de la fracción VI del propio artículo 73, encarga el "gobierno del Distrito Federal"

al Presidente de la República, debiéndolo ejercer por conducto del órgano u órganos que determine la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal. Nuestro Código Político vigente, tal como hizo con el Legislativo, deposita el Poder Ejecutivo de la Federación y del Distrito en la persona de un solo titular que es en este caso el Presidente de la República, correspondiendo a la Ley Orgánica del Departamento del 29 de diciembre de 1970, que sustituyó a la de 1941, señalar los órganos por cuyo conducto ejercerá su autoridad local el Presidente de la República.

Según el artículo 1º de la Ley Orgánica vigente, dicho órgano es el Jefe del Departamento del Distrito Federal, que será nombrado y removido libremente por aquél, y en el ejercicio del Gobierno del Distrito Federal dispone el artículo 3º- que dicho Jefe:

"será auxiliado en el desempeño de sus funciones por tres Secretarios Generales, uno de los cuales deberá ser licenciado en Derecho, que se denominarán "A", "B" y "C" respectivamente, un Oficial Mayor, Un Consejo Consultivo, las Juntas de Vecinos, Delegados, Subdelegados y por los demás órganos que determine esta ley".

En este aspecto el Departamento del Distrito Federal, aún cuando presenta ciertas características de Departamento Administrativo, no tiene a su cargo asuntos de interés general para todo el país como el Agrario y el de Turismo, sino exclusivamente para los habitantes del Distrito.

Si se hubiera preservado la uniformidad constitucional relativa a los órganos auxiliares directos del Ejecutivo, indudablemente el gobierno del Distrito se habría encomendado a un Gobernador como se hizo con los Territorios Federales y como lo fué hasta el 31 de diciembre de 1928, pero nunca a un Departamento Administrativo.

Si bien es cierto que el artículo 73 fracción VI base primera, de la Constitución, modificado por el Decreto de 1928, establece el gobierno del Distrito a cargo del Presidente de la República; y luego la Ley Orgánica respectiva dispone que el órgano por conducto del cual deberá ejercitarse dicho gobierno, será el Jefe del Departamento del Distrito, concebido éste como el titular de un Departamento de Estado con todas las características que le son inherentes a esos funcionarios; es también cierto que la fracción II del artículo 89 de la misma Ley Fundamental en lo conducente expresa, dentro de las facultades del Presidente de la República la de:

"Nombrar y remover libremente a los Secretarios del Despacho, al Procurador General de la República, al Gobernador del Distrito Federal y a los Gobernadores de los Territorios, al Procurador General de Justicia del Distrito Federal y Territorios, remover a los . . ."etc.

Con lo cual se estableció en dicho artículo, una apreciable diferencia entre los Secretarios del Despacho como titulares de órganos administrativos centralizados, semejantes a-

los Jefes de Departamentos Administrativos y los gobernadores del Distrito y de los Territorios, como titulares del Poder Ejecutivo de sus respectivas jurisdicciones, colocandopor lo tanto en la misma categoría al gobernador del Distrito con los gobernadores de los territorios.

Además dicho artículo 89 constitucional se encuentra en concordancia con el texto original de la base 3a. fracción VI del artículo 73 que, dictada en Querétaro y hasta 1928 establecía:

"El Gobierno del Distrito Federal y los de los Territorios estarán a cargo de Gobernadores, que dependerán directamente del Presidente de la República, El Gobernador del Distrito Federal acordará con el Presidente de la República y los de los Territorios por el conducto que determine la ley. Tanto el Gobernador del Distrito Federal, como el de cada territorio serán nombrados y removidos libremente por el Presidente de la República".

Redunda también en el mismo sentido el texto del artículo 92 constitucional, que además de fijar el Refrendo Ministerial, en su segunda parte dispone que:

"Los reglamentos, decretos y órdenes del Presidente relativos al Gobierno del Distrito Federal y a los Departamentos Administrativos, serán enviados directamente -

por el Presidente al Gobernador del Distrito y al Jefe del Departamento respectivo".

En efecto, aún cuando sea en forma superficial, del análisis de los artículos 89 fracción II y 92 segundo párrafo, se hace patente con claridad la distinción que reinó en el ánimo del Congreso de 1917 entre funcionarios de diversa naturaleza como lo eran los Secretarios del Despacho por una parte, y de los Gobernadores del Distrito y de los territorios por la otra y que se expresó en el artículo 89, así como la tajante división que se estableció en el referido artículo 92 entre órganos esencialmente distintos como son los Departamentos Administrativos cuyos Jefes son nombrados y removidos libremente por el Ejecutivo Federal, y el gobierno de una Entidad Federativa elegido popularmente.

El Poder Judicial, es por otra parte, de los tres poderes del Distrito, el único cuyos titulares encargados no son los mismos que en la esfera federal. De ello se desprende que la administración de justicia en toda la República, no es también la del Distrito, sino que ésta goza de la suya en forma exclusiva. Dicho sistema es pues distinto del que se había establecido en la Constitución de 1824 en el que según Decreto de 12 de mayo de 1826, se habilitó a la Suprema Corte de Justicia como tribunal superior para el Distrito, correspondiéndole así el desahogo de la segunda y tercera instancias en los juicios civiles y penales en esa jurisdicción, con lo cual los tres poderes desempeñaban en igual forma su cometido como órganos federales y como Poderes exclusivos del Distrito Federal.

Es, sin embargo, la base 4a. de la fracción VI del artículo 73 de la Constitución de 1917 que se analiza, la que regula en forma distinta al Poder Judicial del Distrito y la que le da una configuración minuciosa, toda vez que los otros poderes reciben esa regulación como órganos federales independiente de sus funciones locales.

Lo que la citada base 4a. esencialmente dispone, es lo relativo al nombramiento de los magistrados y jueces dentro del Distrito, siendo aquellos nombrados directamente por el Presidente de la República, con aprobación de la Cámara de Diputados, Cámara que es, por cierto, la más idónea para conocer de nombramientos de funcionarios judiciales de carácter local, mientras que los jueces de primera instancia, menores, correccionales y de cualquier otra denominación, según dispone el párrafo octavo de la base 4a., son designados por los Magistrados del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal.

Por lo que se refiere al tiempo que duran en su encargo, -- tanto jueces como magistrados, la fracción VI del artículo 73 en su redacción original estableció que sólo a partir de 1923 podrían ser removidos por mala conducta y previo juicio de responsabilidad. Posteriormente por Reforma publicada el 21 de septiembre de 1944, se estableció que sólo durarían en sus cargos dichos funcionarios seis años, y por último, después de suprimir su inamovilidad por decreto de 19 de febrero de 1951, actualmente se establece nuevamente una duración de seis años, con posibilidad de reelección, pero siempre pudiendo ser privados de sus puestos por observar mala conducta.

La persecución de los delitos en el Distrito corresponde a un funcionario local, según lo establece la base 5a. de la fracción VI, llamado Procurador General, quien debiendo residir en la ciudad de México, es nombrado y removido libremente por el Presidente de la República, de quien en forma directa depende.

Con todo lo antes relacionado pensamos, al igual que el maestro Felipe Tena que: "la Constitución del Distrito Federal está en la fracción VI del artículo 73 de la Constitución Federal". (1) Es pertinente, entonces referirnos al hecho de que tanto la Constitución como los Poderes del Distrito, son por propia naturaleza producto de la voluntad general de todos los ciudadanos mexicanos y no solamente de los del Distrito.

Si tomamos en consideración entonces que los Poderes y la organización política constitucional del Distrito son diferentes a los de los Estados, y que además carece de división municipal, encontramos que sin dejar de ser una Entidad Federativa, no es propiamente un Estado, aún cuando también el Distrito tenga, a semejanza de los Estados, la correspondiente representación en la Cámara de Senadores, situación particular proveniente desde 1847 en el Acta de Reformas.

Es de suma importancia, al tratar de esclarecer la naturaleza jurídica del Distrito Federal, examinar la naturaleza local o federal de sus autoridades, problema éste, que en la práctica es germen en serios problemas. Así, y en virtud de que son propiamente Poderes de la Unión, el Congreso

y el Presidente de la República son autoridades de naturaleza federal, sin interferir para ello el hecho de que ambos Poderes ejerzan jurisdicción también sobre el Distrito Federal. Sin embargo, el Poder Judicial del Distrito, no es un órgano de la Unión, sino que surgió como consecuencia de la creación del Distrito Federal, o sea para administrar -- justicia a los habitantes del asiento de los poderes federales, de lo que se desprende que dicho poder es de naturaleza local.

b) Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal vigente.

A través del estudio realizado de la configuración constitucional del Distrito, hemos llegado a colegir que aún con -- sus peculiares características, se trata de una Entidad Federativa, integrante como todas las demás de una sola organización unitaria, conocida como Federación mexicana, sin -- embargo, al comentar los aspectos reelevantes de su Ley Orgánica, se van encontrando deducciones que parecen contradecir lo antes dicho, precisando en forma más o menos detallada las notas que lo asemejan a un Departamento de Estado, -- junto con otras que parecen confirmar el concepto constitucional de Entidad Federativa que se tiene del mencionado -- Distrito.

Es de esta manera como encontramos en la "Ley Reglamentaria de la Base la. fracción VI, del artículo 73 de la Constitución", publicada en el Diario Oficial el 29 de diciembre de 1970, que el capítulo relativo al sistema gubernativo delimita las cualidades del Distrito Federal como lo haría la -- Constitución local de cualquier Estado, pero siempre conservando los lineamientos peculiares establecidos en nuestra --

Ley Fundamental para esta Entidad Federativa.

La Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal, abrogó a la del 31 de diciembre de 1941 ya analizada en el primer capítulo de este trabajo, y con la cual guarda marcadas diferencias.

El sistema medular de gobierno, en virtud de provenir de los lineamientos constitucionales, se conservó esencialmente igual. Sin embargo, el Jefe del Departamento es auxiliado ahora, en el ejercicio del gobierno del Distrito por: Tres Secretarios Generales; un Oficial Mayor; un Consejo Consultivo; las Juntas de Vecinos; Delegados; Subdelegados y otros órganos que la propia Ley determina como la Comisión de Planeación Urbana.

Cabe sólo hacer resaltar dentro de dicho capítulo de la ley la creación del Tribunal de lo Contencioso-Administrativo, dotado de plena autonomía y cuya Ley Orgánica ha sido publicada en el Diario Oficial del 17 de marzo de 1971, debiendo entrar en vigor 120 días después de su publicación.

Además, el artículo 7º de la Ley, al encargar el Ministerio Público del Distrito a un Procurador General, reglamenta la base 5a. de la fracción VI del artículo 73 constitucional, con lo que va en cierta forma más allá del alcance que se pretendió dar, al expresar en su título que es la Reglamentación solamente de la base 1a. de dicha fracción VI. Por el contrario; la Ley en cita alude en rigor a toda la fracción VI del referido artículo de la Constitución, además, el artículo 5º reglamenta al Poder Judicial del Distri

to, del cual se habla en la base 4a. de la misma fracción - VI, y no precisamente en la primera.

Además de su gobierno, cada Entidad Federativa tiene como elemento esencial un territorio delimitado con mayor o menor detalle, situación que se repite en lo tocante al Distrito, en el que a través del capítulo segundo de su Ley Orgánica, se dispone que sigue teniendo como límites, los tradicionales desde 1898; sin embargo resulta de especial importancia la alteración que se hizo a la división política del territorio del Distrito, el que se integró a partir de la vigencia de la nueva Ley en 16 delegaciones, a saber:

- 1.- Gustavo A. Madero; 2.- Azcapotzalco; 3.- Iztacalco; 4.- Coyoacán; 5.- Alvaro Obregón; 6.- La Magdalena Contreras; 7.- Cuajimalpa de Morelos; 8.- Tlalpan; 9.- Ixtapalapa; 10.- Xochimilco; 11.- Milpa Alta; 12.- Tláhuac; 13.- Miguel Hidalgo; 14.- Benito Juárez; 15.- Cuauhtémoc y 16.- Venustiano Carranza.

Los perímetros de dichas delegaciones están delimitados en los artículos 10 y 11 de la Ley, conteniendo sólo la novedad de que las delegaciones Miguel Hidalgo, Benito Juárez, Cuauhtémoc y Venustiano Carranza son prácticamente una subdivisión de la antigua Ciudad de México.

En el capítulo tercero, se encuentra un tratamiento ambivalente muy especial del Distrito, ya que se afirma que son los Delegados los que auxilian en la tarea gubernativa al jefe del Departamento, es decir, deben llevar a cabo en conjunto la misión política del Gobierno del Distrito, como si se tratase de ayudantes directos del Poder Ejecutivo de una

Entidad Federativa cualquiera.

Sin embargo, se dispone también que los mencionados funcionarios gozan de atribuciones "desconcentradas", con lo que parece autorizarse dentro de esa redacción del artículo 12- "una técnica de organización administrativa, consistente en reconocer un importante poder de decisión a los agentes del Poder Central, colocándolos a la cabeza de las diversas circunscripciones administrativas"; sistema que sólo puede tener cabida dentro del cuadro de la centralización administrativa, es decir, se regula también a las Delegaciones, al calificar de esa manera sus funciones, como a "órganos inferiores a los que se les ha transferido una competencia ejercida por superiores, que hace disminuir la relación de jerarquía y subordinación en relación con el poder central".-- (2).

Al darle la Ley ese calificativo de desconcentración a las facultades de los Delegados, las está tratando al propio tiempo como auxiliares meramente políticos del Poder Ejecutivo de las Entidades, y como a órganos que al igual que la Lotería Nacional, el Instituto Politécnico Nacional, el Comité de Lucha contra la Tuberculosis y la Comisión Nacional de Valores; entre otros, contribuyen técnicamente a la función administrativa del Estado.

Las principales facultades que tienen los Delegados son la prestación de servicios médicos gratuitos, asistenciales, funerarios, de defensoría de oficio, de limpia; la conservación de las obras de agua y drenaje, de alumbrado público y del pavimento; la vigilancia del funcionamiento de espectá-

culos y precios de acceso; la recaudación de contribuciones que establezca la Ley de Ingresos del Departamento y otras de menor importancia, pero siempre debiendo practicar visitas periódicas y recorridos frecuentes en la circunscripción territorial de sus Delegaciones.

Resalta también en la Ley vigente, por su novedosa implantación, la existencia de las llamadas Juntas de Vecinos, cuya integración minuciosa determinará el reglamento que se elabore al efecto. Habrá en el Distrito Federal 16 Juntas de Vecinos, una por cada Delegación, debiendo figurar en ellas cuando menos cuatro mujeres y dos jóvenes menores de 25 años, integrándose por un mínimo de 20 miembros y sesionando una vez al mes por lo menos.

No obstante ser loable y digna del mayor encomio la creación de tales Juntas, en cuanto al propósito que revisten de permitir la intervención activa de los ciudadanos elegidos por votación directa en las actividades propias del Departamento, como órgano administrativo, es también deplorable que solamente gocen las mencionadas Juntas de facultades de información, proposición y opinión, mas no de facultades ejecutivas o decisorias ni de fondo económico de sostenimiento propio, pues no lo permite el artículo 25.

De las Juntas Vecinales surgen, según lo prevee el artículo 18 de la Ley, los representantes que deberán integrar al Consejo Consultivo del Distrito Federal, quienes además durarán en su encargo tres años, sin posibilidad de reelección para el período inmediato siguiente. Como se ve, el hecho de que los integrantes del Consejo Consultivo puedan

tener suplentes, por cargos de elección popular de duración limitada y sin reelección inmediata posible, nos demuestra que se trata evidentemente de funciones mas bien de índole política que administrativa, a lo que debemos agregar que - las facultades que consigna la Ley para el Consejo y para - las Juntas, no son de mando, de decisión o de ejecución, si no simplemente de deliberación, estudio y proposición (fa- cultades que por otra parte, según el artículo 26, no dan - lugar a resoluciones de observancia obligatoria, para el Je fe del Departamento o para los Delegados), haciendo así nu- gatoria hasta cierto punto, la posibilidad de considerar ta les facultades, y por lo tanto a sus respectivos titulares: como órganos administrativos.

Aún cuando parezca paradójico, el capítulo cuarto de la Ley es el que se refiere al Gobierno del Distrito Federal, como si se tratara meramente de una organización política. Sin embargo, es el que por establecer a los funcionarios depen- dientes del Jefe del Departamento, sus nombramientos y remo- ciones, sus atribuciones y jerarquía; trata con mayores as- pectos de departamento de Estado a la organización y funcio- namiento del Departamento del Distrito.

En efecto, dicho capítulo intitulado del "Gobierno del Dis- trito", hace alusión mas bien a la organización administra- tiva centralizada del Departamento, pues establece primero- la representación jurídica de éste en el Jefe, quien la pue- de delegar en la persona que estime conveniente. Además - lo auxilian para el desempeño de las funciones propiamente- técnicas, un Oficial Mayor, los Directores Generales y los- Jefes de Oficina. Por ello, el ejercicio de los puestos -

de Director General o de Jefe de Oficina, se sujeta al requisito de tener conocimientos técnicos y el título correspondiente en su caso.

Se establece jerarquía entre los funcionarios dependientes del Jefe del Departamento, pues en sus faltas temporales, - lo deberá sustituir el Secretario A, en ausencia de éste, - los Secretarios B y C sucesivamente, y en defecto de ellos, el Oficial Mayor, pudiendo además el titular del Departamento, nombrar y remover libremente a Directores y Jefes de oficina y en general a todo el personal, considerado de confianza.

Confirmando el carácter técnico administrativo de la organización esbozada en el cuarto capítulo de la Ley, se creó -- también, como órgano de auxilio directamente al Regente, -- una Comisión de Planeación Urbana.

Dicha Comisión, cuya apariencia es la de un organismo desconcentrado, deberá integrarse con expertos en las diversas disciplinas técnicas, científicas y sociales relacionadas con el urbanismo, pudiendo ser nombrados y removidos libremente por aquel funcionario, quien tiene además el carácter de Presidente de la misma.

El principal objeto de la creación de esta Comisión, es la elección de proyectos y planes urbanísticos, que a encargo expreso del Presidente de la misma, vayan encaminados a la satisfacción adecuada de las necesidades de la población -- del Distrito, así como a la mejor y más eficiente prestación de los servicios públicos; proyectos que deberán suje-

tarse a un Plano Regulador del Distrito Federal.

Dicho Plano Urbanístico deberá tomar como base la división de la ciudad en las 16 Delegaciones, debiendo respetar la fisonomía tradicional del Distrito, así como sus valores históricos y artísticos, catalogados oficialmente por sus características arquitectónicas.

Solamente la facultad que el artículo 80 confiere al Jefe del Departamento, para celebrar convenios con los gobiernos de "otras entidades federativas" para la formulación de planes de urbanización; nos revela un carácter distinto al de órgano centralizado dentro de la administración pública que se le confiere al Gobernador del Distrito y al propio departamento en los capítulos 4º y 7º de la Ley que se comenta.

Es preciso, además de los comentarios realizados a los órganos del Departamento, a los funcionarios y sus atribuciones y al gobernador, gobierno y territorio del Distrito, hacer una breve mención a las atribuciones que ejerce en forma directa el Departamento del Distrito Federal, y que en 73 fracciones establece el artículo 36 de su Ley Orgánica.

Hemos optado para ello, acordes con la intención que encierra el presente trabajo, dividir tales atribuciones en dos grupos a saber: a) la clase de atribuciones que en forma directa o indirecta, son establecidas como actividades políticas de toda entidad federativa, derivadas de su propia organización constitucional, y b) el grupo de facultades que le han sido encargadas al Departamento para el ejercicio de su función administrativa como Departamento de Estado de carac

ter centralizado.

a).- En el primer grupo encontramos la facultad de establecer la política de administración general que tiene el Departamento.

Colaborar además, con las Secretarías de Estado correspondientes, para la impartición de la enseñanza en sus diversos grados, celebrando los convenios necesarios para ello. Lo anterior, es una atribución que en cierta forma equipara al Distrito Federal con los Estados-miembros, pues la fracción que la establece se remite expresamente al artículo 3º fracción 8va. de la Constitución, el cual ordena:

"El Congreso de la Unión, con el fin de unificar y coordinar la educación en toda la República, expedirá las leyes necesarias destinadas a distribuir la función social educativa entre la Federación, los Estados y los Municipios, a fijar las aportaciones económicamente . . . etc."

Este Precepto Fundamental se encuentra además corroborado por la parte conducente de la fracción XXV del artículo 73 del mismo Código Político; -a) que también se refiere el artículo 36 de la Ley Orgánica que se analiza y que a la letra dice:

"El Congreso tiene facultad . . . para dictar leyes encaminadas a distribuir convenientemente entre la Federación, los Estados y los Municipios, el-

ejercicio de la función educativa . . . etc."

Al tratar de fundamentarse en forma especial la fracción 7^a del artículo 36 de la Ley en los artículos 3^o fracción Iva. y 73 fracción XXV constitucionales, se habla del Departamento del Distrito Federal como del titular de una atribución que por decreto constitucional corresponde a la Federación, a los Estados, y a los Municipios, pero no a Secretarías de Estado o a Departamentos Administrativos.

Merece especial mención la facultad que tiene el Departamento de "Determinar los casos en que sea de utilidad pública la ocupación de la propiedad privada", contenida en la fracción XXII del artículo 36, ya que pretende tener su fundamento en la fracción VI del artículo 27 constitucional, que establece idéntica facultad, pero solamente para "las leyes de la Federación y de los Estados". En efecto, el artículo 27 constitucional consagra el ejercicio de esa "Determinación" en favor de las legislaturas federales y locales, y establece que, de acuerdo con las leyes que dichas legislaturas dicten, será "la autoridad administrativa la encargada de hacer la correspondiente declaración".

En tales circunstancias, no corresponde al Departamento, si se le considera como órgano administrativo de autoridad, hacer la "Determinación de los casos en que haya lugar a expropiaciones", sino limitarse, como autoridad administrativa del Distrito, a hacer la declaración correspondiente. O mejor dicho, el artículo 36 fracción XXI de la Ley Orgánica no considera que, es el Congreso de la Unión, actuando como legislatura local del Distrito, a quien constitucio-

nalmente corresponde hacer la determinación de los casos--- en que haya que expropiarse la propiedad privada, como lo hizo al expedir en 1936 la Ley de Expropiación, sino que es tablece dicha facultad legislativa a cargo del propio Departamento del Distrito (que regula la misma Ley) Federal.

A reserva de comentar el aspecto doctrinario posteriormente la llamada Facultad Reglamentaria ha quedado --al igual que-- en la Ley Orgánica de 1941-- establecida como atribución del Departamento del Distrito, y el panorama que ofrece el artículo 36 de la Ley en estudio, es contradictorio en este aspecto; ya que independientemente de que la Facultad Reglamentaria está constitucionalmente conferida en forma exclusiva al Ejecutivo Federal; las fracciones LXXII y LXXIII de dicho precepto, pretenden otorgarla también al Departamento del Distrito, es decir a su titular; en tanto que en otras fracciones se ordena la creación de diversos reglamentos autónomos como son: el de tránsito en la fracción LVIII, el de actividades económicas XLII y el de espectáculos públicos en la XLIII, etc., reglamentos que por otra parte tienen una naturaleza jurídica distinta y excluyente de la Facultad Reglamentaria.

Hace patente tal situación lo que definitivamente establece la última fracción del tantas veces citado artículo 36:

"Es facultad directa del Departamento del Distrito:

. . . en general, proveer en la esfera administrativa, al mejor desempeño de las -- funciones consignadas en este capítulo y --

de las que llegaren a encomendársele, así como el mejoramiento de la comunidad y -- del medio urbano, para lo cual el Departamento del Distrito Federal tiene la facultad permanente de expedir los reglamentos, circulares o acuerdos que tiendan a la más eficaz realización de estos fines".

Es pues, a través del sistema de conferirle al Departamento la atribución reglamentaria como se configura a su titular, como al encargado del poder ejecutivo de una entidad federativa, pudiendo haberse concebido solamente como la autori--dad administrativa centralizada facultada para expedir re--glamentos de policía y buen gobierno, también llamados Autónomos.

Por otra parte sujeta a mayor comentario posterior, queda - la facultad que tiene el Departamento, al igual que las demás entidades federativas, de celebrar convenios con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público para llevar a cabo - la recaudación de impuestos en general de carácter federal, dentro del territorio del Distrito. Esta facultad opera - en concordancia con la que tiene además en el sentido de poder coordinar su actividad hacendaria con la mencionada Secretaría, consolidando así la fracción XXXVIII el régimen - de entidad federativa a que sujeta al Departamento del Distrito en algunas de las fracciones del artículo 33 de la -- Ley actual.

b).- Se establecen en la referida Ley Orgánica vigente; y - como es lógico suponer, atribuciones al Departamento Cen---

tral que le van proporcionando los matices necesarios de -- un órgano administrativo centralizado, dependiente del Ejecutivo Federal para el cumplimiento de sus funciones técnicas y la prestación de servicios públicos. Tales atribuciones son propiamente el ejercicio administrativo centralizado, de la facultad de gobernar al Distrito que tiene el ejecutivo, por conducto del Departamento, atribuciones que toman la apariencia de regulación orgánica de un cuerpo unitario como órgano de autoridad federal que es.

Cabe sin embargo, hacer nuevamente la aclaración, que, a -- distinción de los otros Departamentos de Estado, las atribuciones de que goza el que se analiza, tienen una proyección limitada territorialmente, es decir, la jurisdicción de las autoridades del Departamento del Distrito, sólo se ejerce -- sobre los bienes y los habitantes incitos en el territorio que abarca el Distrito Federal.

Merecen referencia especial las facultades que aluden a la fijación de los sistemas técnicos a que debe sujetarse la -- planeación urbana; a la determinación de las actividades que se deban considerar Servicios Públicos, decidiendo si éstos deben prestarse directamente, en forma conjunta con organismos descentralizados o con particulares, o si son susceptibles de concesionarse, y proyectando y ejecutando las obras de planificación con sujeción a las normas sobre planeación urbana.

Independientemente de lo dispuesto en la fracción XXII relativa a la determinación de los casos de utilidad pública en la expropiación, la fracción siguiente del artículo en cues

ción, con mayor propiedad terminológica dispone que, "es al Departamento del Distrito a quien corresponde llevar a cabo las expropiaciones y tramitar los expedientes respectivos", estando así la fracción XXIII en concordancia con el contenido del artículo 3° de la Ley de Expropiación publicada el 25 de noviembre de 1936 que dispone:

"El Ejecutivo Federal, por conducto de la Secretaría de Estado, Departamento Administrativo o Gobierno de los Territorios correspondiente, tramitará el expediente de expropiación, de ocupación temporal o de limitación de dominio y, en su caso, hará la declaratoria respectiva".

Como se ve, la fracción XXIII habla propiamente de la facultad exclusiva de los Departamentos de Estado, de llevar a cabo la correspondiente declaratoria.

Guarda, por otra parte, cierta semejanza con el Informe Ministerial que prevee la Constitución en su artículo 93, "la obligación que tiene el Departamento del Distrito de rendir anualmente un informe al Presidente de la República sobre el estado que guarda la administración pública del mismo, el cual se podrá rendir en cualquier época del año y no solamente a la apertura de sesiones del Congreso como deben hacerlo los Secretarios del Despacho.

Las facultades por último, del Departamento en forma directa, son entre otras: proyectar y ejecutar obras de infraestructura para el desarrollo; mantener la paz y tranquilidad

sociales, auxiliar al Ministerio Público; ejercer y controlar su Presupuesto de Egresos; fomentar el turismo; imponer las sanciones correspondientes por infracción a las leyes y reglamentos relativos al propio Departamento; registrar las agrupaciones existentes, los habitantes, los bienes del dominio del Departamento, etc.

Junto con los Secretarios "A", "B" y "C" y el Oficial Mayor son los Directores Generales y el Contralor General, quienes auxilian al Jefe del Departamento del Distrito Federal en el despacho de los asuntos de carácter administrativo y en la debida atención de los servicios públicos.

Los artículos 44 al 61 establecen las atribuciones de las diferentes Direcciones Generales que son: Tesorería; Gobernación; Servicios Legales; Trabajo y Previsión Social; Servicios Médicos; Promoción de la Habitación Popular; Abastos y Mercados; Acción Cultural y Social; Acción Deportiva; Planeación; Obras Públicas; Obras Hidráulicas; Aguas y Saneamiento; Servicios Generales; Policía y Tránsito; Instalaciones Olímpicas; Servicios Administrativos y Relaciones Públicas.

Cabe mencionar que al Contralor General, según lo dispuesto en el artículo 42, le corresponde la organización administrativa y la coordinación de las actividades del Departamento, llevar la Contabilidad, Controlar el Presupuesto de Egresos, Vigilar que las Dependencias del mismo cumplan con sus obligaciones, y en general la supervisión, vigilancia y control de las facultades del órgano citado y de sus dependencias directas; en tanto que la vigilancia de la Hacienda

Pública del Departamento y la Auditoría General corresponden a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Es por último, conveniente, hacer un somero comentario de las disposiciones de la Ley Orgánica que estamos tratando que se refieren a la prestación de los servicios públicos -- destacando en primer lugar el texto del artículo 64, que -- dispone:

"La prestación de los servicios públicos-- en el Distrito Federal corresponde al Go-
bierno de la propia Entidad Federativa,--
sin perjuicio de descentralizarla median-
te . . . etc."

Es efectivamente, este precepto, el que en definitiva denomina "gobierno de la propia Entidad Federativa" a la actividad administrativa que ejerce el Departamento del Distrito sobre los habitantes que se encuentran dentro de su territorio y bajo su jurisdicción, sobre todo por lo que se refiere a la prestación de los servicios públicos, confirmándose de ese modo, el hecho de que se trata de una Entidad Federativa con características peculiares, y de que la función gubernativa de la misma, corresponde, como en cualquier otra, al Poder Ejecutivo local, sólo que la del Distrito Federal tiene rasgos que la hacen distinta a las de los demás poderes ejecutivos estatales.

De acuerdo con la Ley del Departamento que se comenta, cabe señalar que ésta muestra una marcada influencia de los conceptos establecidos en la "Ley que reglamenta la fracción I

del artículo 23 capítulo 3º, de la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal y reforma y adiciona el capítulo sexto sobre servicios públicos de la misma Ley" dictada en 1944, y mejor conocida como "Ley del Servicio Público", --- puesto que entiende por servicio público "la actividad organizada que se realiza conforme a disposiciones legales o reglamentarias vigentes en el Distrito Federal, con el fin de satisfacer, en forma continua, uniforme y regular, necesidades de carácter colectivo".

La debida prestación de dichos servicios se considera como causa y objeto de interés público, por lo que el Ejecutivo-Federal puede expropiar, limitar el dominio en cualquier forma, establecer servidumbres o en su caso ocupar temporalmente los bienes que se requieran al efecto.

La prestación de dichos servicios corresponde originariamente al gobierno del Distrito, pero éste puede descentralizar la mediante Concesiones limitadas y temporales.

Es el gobernador del Distrito Federal quien determinará que actividad particular se debe instituir como servicio público, quien podrá crear y organizar los órganos idóneos para tal fin, en los casos de nuevas necesidades colectivas y --- quien decidirá si los referidos servicios deberán ministrarse por el Departamento a su cargo, con la concurrencia de particulares o a través de organismos descentralizados, o empresas de participación estatal, convocando en este último caso a concurso abierto entre empresas mexicanas expertas y capacitadas económicamente, de conformidad con el reglamento que se expida al efecto.

Así encontramos que un servicio público puede ser prestado -- ya sea en forma directa por el propio Departamento, o ya -- sea a través del otorgamiento de una concesión a organismos descentralizados, o a una empresa de participación estatal -- que se cree y organice con tal fin, o bien a una empresa -- particular.

En este segundo caso el Departamento podrá organizar el ser -- vicio y reclamentar su funcionamiento, establecer tarifas y en general vigilar la organización y prestación de dicho -- servicio.

Se establecerá además en cada Concesión, que los bienes --- afectos para tal objeto serán inembargables, que tal conce -- sión será temporal, pudiendo por ello ejercitarse la Rever -- sión al concluir el plazo de aquella, sujeta a caducidad -- y a revocación unilateral y anticipada previa indemnización y sujetar unilateralmente también al concesionario al otor -- gamiento de una garantía para asegurar el cumplimiento de -- sus obligaciones.

Aún cuando el plazo de vigencia es limitado y se fija unila -- teralmente por el Departamento en las concesiones, éstas -- pueden ser prorrogadas si el concesionario ha cumplido pun -- tualmente y el Concedente no decide prestar el servicio en -- forma directa.

Se refiere el postrer capítulo del código que venimos anali -- zando, a los bienes que constituyen el patrimonio del depar -- tamento del Distrito Federal, ya que la fracción VI del ar -- tículo 27 constitucional preceptúa la posibilidad para el --

multicitado Distrito, de gozar de capacidad plena para adquirir y poseer los inmuebles necesarios para la prestación de los servicios públicos. En tal virtud, el artículo 82 clasifica tales bienes en: a) bienes del dominio público -- del Departamento, considerándose como tales a los muebles o inmuebles que tengan un interés general, o sean de uso común, y no pertenezcan a la Federación ni a los particulares y b) bienes del dominio privado del mismo Departamento, que son todos aquellos cuyo uso o utilidad carezcan de interés público.

Tanto los bienes del dominio público, como los del dominio privado, son inembargables y su desincorporación o enajenación requieren acuerdo expreso del Presidente de la República. Aquellos no pueden hipotecarse ni gravarse en favor de particulares y los derechos de tránsito, de vistas, de luces, etc., se registrarán por las concesiones otorgadas al efecto y por los reglamentos respectivos, mientras que éstos, o sea los del dominio privado, sólo podrán enajenarse en pública subasta y cumpliendo en general con lo que preceptúa el artículo 66 de la ley que se comenta. Se establece finalmente para el régimen patrimonial del Departamento a la Ley General de Bienes Nacionales como disposición de aplicación supletoria.

c) Ley de Secretarías y Departamentos de Estado.

La delimitación precisa de la naturaleza jurídica que corresponde al Distrito Federal, se dificulta aún más todavía si luego de observar las antítesis que encierra su Ley Orgánica, nos percatamos que contra todo lo que disponen los ar

tículos 27 fracción VI, 43 y 44, 73 fracción VI, 89 fracción II y 92 segundo párrafo, de la Constitución Federal; la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado publicada en el -- Diario Oficial el 24 de diciembre de 1958- que derogó a la de 1946 y a su reglamento- configura al gobierno del Distrito como un Departamento de Estado, dependiente del Presidente de la República directamente.

Lo anterior es contrario, como puede advertirse, al ánimo - que movió al Constituyente de 1917 de organizar y ordenar - la reglamentación de una entidad federativa, que por razones de índole política y administrativa, gozaba de caracteres especiales y propios; puesto que el espíritu que animó al Congreso de la Unión que dictó en 1958 la mencionada Ley de Secretarías, fué el de incluir al gobierno de dicha Entidad en la enumeración que hace en su artículo 1º, de los Departamentos administrativos encargados del estudio, planeación y despacho de los negocios en los diversos ramos de la administración.

Tal situación, queda confirmada con el contenido del artículo 19 de la misma Ley, al establecer, aún cuando sea en forma genérica, las atribuciones propias del Departamento del Distrito Federal, al igual que en los preceptos 17 y 18 lo hace en relación a los Departamentos de Asuntos Agrarios y Colonización; y de Turismo.

Es de especial importancia la fracción II del artículo 19 - que ordena que al Departamento del Distrito Federal corresponde el despacho de:

"Los asuntos relacionados con el gobierno de dicha Entidad en los términos de su ley orgánica . . . etc."

Efectivamente, con dicho mandamiento pretende equiparar la Ley de Secretarías de 1958 el gobierno de una peculiar y -- muy importante entidad federativa, dispuesto constitucionalmente con el funcionamiento administrativo de un Departamento de Estado, cuya finalidad teórica es la solución de asuntos de carácter técnico más que políticos y de naturaleza -- federal exclusivamente, esto es, el conocimiento de problemas provenientes de todo el país.

Sin embargo, la Ley de Secretarías que se comenta, hace caso omiso del hecho de que el gobierno de una entidad-miembro, como lo es el Distrito, es una actividad para la cual no fueron originariamente concebidos en la Constitución de Querétaro los Departamentos de Estado, sino muy por el contrario; para encargar el mejor desarrollo de los negocios -- técnicos de la administración pública de todo el país, fueron moldeados dichos Departamentos desde la Comisión Dictaminadora de Querétaro, hasta quedar plasmada su diferenciación con el Gobernador del Distrito en el artículo 92 de la Carta Magna.

Es por ello que, la Ley de Secretarías vigente instituye un Departamento Administrativo, que a diferencia de los otros, sólo puede ocuparse de los asuntos locales de los habitantes del Distrito, y no de problemas provenientes de toda la nación como debería ser.

Recordemos además que el texto de la fracción VI del artículo 73 constitucional vigente, no es el que dictó el Congreso Constituyente de 1917 -situación ya comentada- sino que se cambió por otro que dió libertad al Congreso de la Unión para legislar y establecer el conducto por medio del cual se gobernaría al Distrito. No obstante el nuevo texto, se conservó esencialmente la distinción entre el Gobernador -- del Distrito y Jefes de Departamentos Administrativos a que se refiere el artículo 92 del mismo Código Fundamental.

Es digna también a un breve comentario, la fracción XI del artículo 1º de la Ley de Secretarías, ya que con gran claridad establece que es facultad de la Secretaría de Gobernación, tramitar lo relacionado con los nombramientos, remociones, renunciaciones y licencias:

"de los Secretarios de Estado y Jefes de Departamento del Ejecutivo Federal, de los Procuradores de Justicia de la República y del Distrito y Territorios Federales, así como del Jefe del Departamento del Distrito Federal y de los Gobernadores de los territorios".

con lo cual expresamente divide, en un grupo, primero a los Secretarios del Despacho y Jefes de Departamentos Administrativos; en otro a los Procuradores de Justicia del Distrito y Territorios y General de la República, y por otra parte en un tercer grupo a los gobernadores de los Territorios y del Distrito Federal, dándole a este último la denominación de Jefe del Departamento del Distrito.

d) Régimen Financiero del Distrito Federal.

Por lo que al régimen financiero del Departamento del Distrito se refiere, se establecen primeramente en el artículo 36 de su Ley Orgánica como atribuciones directas del Departamento: la de estudiar y formular proyectos de leyes y disposiciones impositivas y entre ellas las leyes de Ingresos y el Presupuesto de Egresos que vayan a someterse anualmente a la aprobación de la Cámara de Diputados; y además se ordena en la fracción XXXIX que debe el mismo Departamento:

"Determinar, recaudar, custodiar, y administrar los ingresos correspondientes a la Hacienda Pública del Departamento del Distrito Federal".

De lo anterior resulta que el patrimonio fiscal del Departamento, consiste en el conjunto de impuestos, derechos, productos y aprovechamientos que fija anualmente la Ley de Ingresos correspondiente, agregándole las partidas específicas que le asigne el Presupuesto de Egresos que, como se ha dicho ya, deben ser cada año aprobadas por la Cámara Baja del Congreso.

Así, se dictó la respectiva "Ley de Ingresos del Departamento del Distrito Federal para el ejercicio fiscal de 1971" - habiéndolo entrado en vigor el día 1º de enero y estableciendo textualmente el inciso b) de la fracción I del artículo 1º, que dichos ingresos serán los obtenidos por dispuestos:

"Sobre los Ingresos de los industriales

y comerciantes que se causen en los términos del artículo 3° de esta ley".

Ahora bién, el artículo 3° aludido establece que tales impuestos se causarán de acuerdo con lo establecido a este respecto, en la Ley Federal del Impuesto sobre Ingresos Mercantiles, con la cuota de 12 al millar sobre el impuesto de los ingresos gravables. En efecto, el artículo 3° de la Ley de Ingresos que se comenta, no hace sino adherirse a lo dispuesto; primero por la fracción XXXVIII del artículo 36 de la Ley Orgánica del Departamento que lo obliga a coordinar su actividad hacendaria con la Secretaría de Hacienda, evitando en lo posible la doble tributación, en segundo lugar, a lo preceptuado en el artículo 15 de la Ley del Impuesto sobre Ingresos Mercantiles que a la letra y en lo conducente dice:

"La Secretaría de Hacienda y Crédito Público podrá celebrar con los Estados de la República, convenios de coordinación en lo que respecta al impuesto sobre ingresos mercantiles. . .

Los Estados que se coordinen percibirán la cuota adicional que fije la legislatura local correspondiente, en los términos del convenio concertado; la que no excederá de 1.2% sobre el importe de los ingresos gravables. . ."

y por último se adhiere a lo ordenado en la fracción XLIV del artículo 36 también de la Ley Orgánica del Departamento

al fijar que; es atribución del mismo:

"Celebrar convenios con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público para la recaudación de impuestos, derechos, productos y aprovechamientos derivados de la aplicación de leyes impositivas de carácter federal, dentro del territorio del Distrito Federal".

Con lo antes expuesto tratamos de demostrar que también en materia hacendaria se tiene al Departamento del Distrito -- a través de su Dirección General de Tesorería- ubicado dentro del concepto "Entidad Federativa", pues el Congreso, al actuar como legislatura local del Distrito, dicta la mencionada Ley de Ingresos del Departamento, fijando en ella al mismo tiempo, la cuota adicional que se les permite percibir a los "Estados Coordinados" que lleven a cabo los convenios respectivos con la Secretaría de Hacienda.

Confirman nuestra aseveración los términos del artículo 77- de la Ley del Impuesto sobre Ingresos Mercantiles en relación con el 80 del mismo ordenamiento, ya que el primero de ellos establece para la Secretaría de Hacienda, la facultad de celebrar convenios "con las entidades federativas" para la recaudación del impuesto en cuestión, mientras que el artículo 80 literalmente determina que:

"La Tesorería del Distrito Federal observará las disposiciones contenidas en el artículo 77 y le serán aplicables las dis

posiciones de este capítulo".

es por último pertinente hacer notar que, la Ley de Ingresos a que nos referimos, establece en su artículo 1º fracción I otros 20 impuestos locales, distintos del Federal de Ingresos Mercantiles que van creándose así una concordancia con el artículo 81 de la Ley del Impuesto sobre Ingresos Mercantiles que dispone que los Estados, Distrito y Territorios - que hayan celebrado convenios podrán establecer además -de conformidad con el propio convenio- "impuestos especiales, - locales o municipales", como lo son por ejemplo los que recaen sobre la venta de alcoholes y aguardientes; sobre los ingresos obtenidos por espectáculos públicos, juegos permitidos, loterías, rifas, sorteos y concursos y por la enajenación de inmuebles, etc., según se establece en la fracción I del artículo 1º de la Ley de Ingresos del Departamento para 1971.

Es, así como se nos permite comprobar con lo anterior que - en forma general, la legislación hacendaria referente al Departamento del Distrito Federal, le otorga un tratamiento - similar al que reciben por su parte los respectivos poderes ejecutivos de las demás entidades federativas de la República.

B.- Resoluciones de la Suprema Corte de Justicia.

Hagamos, por ser conveniente, un breve estudio de las Ejecutorias y Tesis Jurisprudenciales que se han dictado en forma reelevante con relación al Departamento a estudio y a -- sus órganos, tomando siempre en consideración al importante

papel que juega en nuestro sistema legal la compilación --- jurisprudencial, que junto con las disposiciones emanadas - de los códigos, leyes y reglamentos, forman el ordenamiento jurídico total, unitario, orgánico y jerárquico que nos rige y que presentan perfiles importantes a este estudio.

Por lo que al reconocimiento de la calidad de entidad federativa particular que tiene el Distrito Federal, y de la naturaleza local de las autoridades del Departamento se refiere, se pronunció por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia la Tesis número 163 de Competencia número 30/54 el 9 de febrero de 1955, aprobada por unanimidad de 17 votos, planteada entre el juez décimo quinto de la Quinta Corte Penal del Partido Judicial de México, Distrito Federal y el Juez-Primerero de Distrito en materia penal, en el Distrito Federal; y por medio de la cual se establece:

"DISTRITO FEDERAL.- DELITOS COMETIDOS CONTRA LA HACIENDA PUBLICA DEL.- En el artículo 44 de la Constitución General de la República se determina que el Distrito Federal se compondrá del territorio que actualmente tiene, y en caso de que los Poderes Federales se trasladen a otro lugar, se erigirá en Estado del Valle de México, con los límites y extensión que le asigne el Congreso General. En la fracción VI, base primera, del artículo 73 de la misma Carta Magna, se previene que el Gobierno del Distrito Federal estará a cargo del Presidente de la República, quien lo ejercerá por conducto del órgano u órganos que determine la Ley respectiva. La Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal, reglamentaria de la base primera, fracción VI del artículo 73 constitucional, establece, en su artículo 5° (ahora 1°), que el Presidente de la República, - tendrá a su cargo el Gobierno del Distrito Federal y lo ejercerá por conducto de un Funcionario que se denominará "Jefe del Departamento", disponiendo en su artículo 2° (ahora 4°), que la función legislati

va, en el Distrito Federal, estará a cargo del Congreso de la Unión, en los términos de la fracción - VI del artículo 73 constitucional y determina que - en el artículo 3° (ahora 5°) que el Poder Judicial del propio Distrito Federal se regirá por su Ley Orgánica. En consecuencia, el Distrito Federal queda asimilado en cuanto a su régimen interior, a las entidades que integran la Federación, constituyendo una entidad distinta de la propia Federación. Consiguientemente, en la fracción III (ahora XL) del artículo 23 (ahora 36) de la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal, se establece que compete al propio Departamento, en materia hacendaria la realización de las funciones que se enumeran en la referida fracción, entre las que figura la de -- ejercer el presupuesto de egresos debidamente aprobado por la Cámara de Diputados, en los términos de la Ley Orgánica del Presupuesto de la Federación y de su Reglamento. Así, pues, el Distrito Federal tiene su hacienda pública propia y separada totalmente de la hacienda pública federal, y por lo tanto, los hechos delictuosos que se ejecuten contra el Departamento del Distrito Federal tanto por parte de los empleados a su servicio como por personas particulares, deben ser considerados como delitos del orden común, por no quedar incluidos en la enumeración relativa que de los delitos federales se hace en la fracción I del artículo 41 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación. Por -- consiguiente, la competencia a debate debe radicarse en el juez del fuero común que primeramente la declinó, por no tener la Federación el carácter de sujeto pasivo en los hechos delictuosos a que se refiere la averiguación correspondiente, y por no -- ser empleado federal, sino del Departamento del Distrito Federal, el recaudador del impuesto sobre manutención de ganado a quien se le atribuye responsabilidad penal en el caso".

Notamos con lo anterior que también la Suprema Corte de Justicia, se ahiera a lo que establece en conjunto la Constitución, asimila al Distrito en cuanto a su régimen interior, -- a las demás entidades miembros de la Federación, dándole -- por consecuencia un matiz de gobierno local al Departamento

considerándose así su hacienda pública distinta y separada de la hacienda pública de la Federación, ya que, si bien es cierto que, el Presidente de la República como Ejecutivo local no deja de ser autoridad federal, es cierto también que esa misma naturaleza Federal no corresponde propiamente a las autoridades que de él dependen y por cuyo conducto ejerce el gobierno de aquella entidad.

Para considerar federales a las autoridades y a la hacienda del Departamento, sería preciso admitir que algún precepto-constitucional ordenara o permitiera expresamente que el --Presidente de la República les transmitiera su propia naturaleza federal, mas dicho precepto no existe y por lo tanto tales autoridades no son por sí mismas, ni por delegación, --autoridades federales.

Lo que afirmamos es confirmado por las Tesis que Dictadas --por la Segunda Sala de la Corte en Revisiones Fiscales disponen lo siguiente:

"LEY DE HACIENDA DEL DEPARTAMENTO DEL DISTRITO FEDERAL. -- NO ES UNA LEY FEDERAL. -- Carece de justificación el distinto argumento que propone el recurrente de que la Ley de Hacienda del Departamento del Distrito Federal derogó a la Ley sobre Producciones e Introducción de Energía Eléctrica, por ser esta ley anterior a la primera, porque el recurrente parte de una premisa falsa, como lo es equiparar en el mismo ámbito de jerarquía ambas leyes, siendo que el primero de dichos ordenamientos no reviste el carácter de una ley federal, como lo reconoció esta Sala al fallar la revisión fiscal número 497/-59, Ferrocarriles Nacionales de México, en la que se sustentó la tesis de que "si bien es verdad que dicha ley fué emitida por el mismo órgano legislativo, o sea el H. Congreso de la Unión, tal circuns--

tancia no equivale a equiparar la referida ley con una ley federal, ya que el citado Congreso, al legislar para el Distrito Federal, lo hace en su carácter de Congreso Local, y no legisla para toda la República, sino únicamente para el Distrito y Territorios Federales. En consecuencia, no es de estimarse que dentro de la Jerarquía de Leyes que tenga la misma calidad de federal la Ley de Hacienda del Departamento del Distrito Federal".

Por consiguiente, si dichos ordenamientos son distintos, dentro de la jerarquía de leyes que contempla el artículo 133 de la Ley Fundamental, lógicamente una ley local como lo es la de Hacienda del Departamento del Distrito Federal, no puede derogar una Ley Federal.

Revisión fiscal 287/61. Compañía de Fuerza del Suroeste de México, S. A. fallada el 3 de mayo de 1963, por unanimidad de cinco votos. Ponente el Sr. Ministro Felipe Tena - Ramírez, Srío. Lic. Angel Suárez Torres. 2a. SALA.- Informe 1963, Página 89.

PETROLEO. LA INDUSTRIA PETROLERA NO DEBE SER GRAVADA POR AUTORIDADES LOCALES.- Si bien es cierto que el artículo 2º (hoy 9º), de la Ley Reglamentaria -- del artículo 27 constitucional en el Ramo del Petróleo, no pormenorizó los gravámenes de que se debía exceptuar a la industria petrolera, en la forma en que se hizo con relación a la industria eléctrica, -- también lo es que dicho artículo 2º (hoy 9º), viene a tener los mismos alcances que el 16 de la Ley de Impuesto sobre Producción e Introducción de Energía Eléctrica, puesto que el aludido artículo 2º dice -- textualmente lo siguiente: "La industria petrolera es de la exclusiva jurisdicción federal. En consecuencia, únicamente el Gobierno Federal puede dictar las disposiciones técnicas o reglamentarias que la rijan, y establecer los impuestos que graven cualquiera de sus aspectos". De lo anterior se desprende que si la industria petrolera es de la jurisdicción exclusiva del Gobierno Federal, es claro --

que las autoridades del Departamento del Distrito - Federal, no puedan cobrarle los derechos de cooperación, que en las ejecutorios antes señaladas fueron asimilados a los gravámenes de cualquier especie, - así que, habiendo sido la idea del legislador que - la industria petrolera no fuera gravada por autoridades locales, es claro que proceda revocar la sentencia recurrida y conceder a la quejosa el amparo y protección de la Justicia Federal que solicita.

Revisión fiscal 35/1966. Petróleos Mexicanos. Agosto 31 - de 1967. Unanimidad 5 votos. Ponente: Mtro. Jorge Iñárritu. Secretario: Lic. Germán Aguilar Ortíz.

Revisión fiscal 279/1965. Petróleos Mexicanos. Agosto 18- de 1967. Unanimidad 5 votos. Ponente: Mtro. Ernesto Solís López. Secretario: Lic. Juan Pelayo Alvarado.

TESIS IDENTICAS:

Amparo en revisión 9579/1949. Petróleos Mexicanos. Diciem- bre de 1956.

Amparo en revisión 3945/1954. Petróleos Mexicanos. Octu-- bre 12 de 1956.

2a. SALA.- Informe 1967, Página 168.

Además de confirmar lo que anteriormente hemos expuesto en relación al carácter local de las autoridades del Departam-- ento del Distrito y de su régimen hacendario; las Tesis -- que se transcriben a continuación reafirman los conceptos - ya expresados, referentes a la doble calidad que mantiene - el Congreso de la Unión; ésto es, como Poder Legislativo de la Federación y como Legislatura exclusiva y particular del Distrito.

que las autoridades del Departamento del Distrito - Federal, no puedan cobrarle los derechos de cooperación, que en las ejecutorios antes señaladas fueron asimilados a los gravámenes de cualquier especie, - así que, habiendo sido la idea del legislador que - la industria petrolera no fuera gravada por autoridades locales, es claro que proceda revocar la sentencia recurrida y conceder a la quejosa el amparo y protección de la Justicia Federal que solicita.

Revisión fiscal 35/1966. Petróleos Mexicanos. Agosto 31 - de 1967. Unanimidad 5 votos. Ponente: Mtro. Jorge Iñárritu. Secretario: Lic. Germán Aguilar Ortíz.

Revisión fiscal 279/1965. Petróleos Mexicanos. Agosto 18- de 1967. Unanimidad 5 votos. Ponente: Mtro. Ernesto Solís López. Secretario: Lic. Juan Pelayo Alvarado.

TESIS IDENTICAS:

Amparo en revisión 9579/1949. Petróleos Mexicanos. Diciem- bre de 1956.

Amparo en revisión 3945/1954. Petróleos Mexicanos. Octu- bre 12 de 1956.

2a. SALA.- Informe 1967, Página 168.

Además de confirmar lo que anteriormente hemos expuesto en relación al carácter local de las autoridades del Departamento del Distrito y de su régimen hacendario; las Tesis -- que se transcriben a continuación reafirman los conceptos -- ya expresados, referentes a la doble calidad que mantiene -- el Congreso de la Unión; ésto es, como Poder Legislativo de la Federación y como Legislatura exclusiva y particular del Distrito.

"LEY DE HACIENDA DEL DEPARTAMENTO DEL DISTRITO FEDERAL ES UN ORDENAMIENTO DE CARACTER LOCAL, AUNQUE CORRRESPONDA A LA SECRETARIA DE HACIENDA Y CREDITO PUBLICO COBRAR LOS IMPUESTOS, DERECHOS, PRODUCCIONES- Y APROVECHAMIENTOS DEL DISTRITO FEDERAL.- Es infundado el agravio de la recurrente relativo a que el Departamento del Distrito Federal es una Dependencia Federal, en los términos de los artículos 73 y- 90 de nuestra Constitución Federal en relación con la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado, de donde resulta que la actora si está obligada a pagar el impuesto sobre pozos artesianos, en virtud de que tal impuesto se encuentra establecido en la Ley de Hacienda del Departamento citado ordenamiento que es de carácter local, por aplicarse exclusivamente en el territorio del Distrito Federal, por lo que su aplicación sería contraria al artículo 7º de la Ley de Vías Generales de Comunicación. Además el legislador al tratar sobre la materia impositiva local del Departamento del Distrito Federal, de ninguna manera es su propósito invadir la esfera impositiva federal, ello no obstante que corresponda a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público cobrarlos impuestos, derechos, productos y aprovechamientos del Distrito Federal, en los términos de la Ley de Ingresos del mismo Distrito, toda vez que tal -- circunstancia obedece únicamente al control en la recaudación de los ingresos del citado Distrito, -- sin que esto quiera decir que los ingresos locales deban comprenderse en el concepto de ingresos federales.

Revisión fiscal 224/1965. Ferrocarriles Nacionales de México. Julio 14 de 1967. Unanimidad 5 votos. Ponente Mtro.: Octavio Mendoza González. Secretario: Lic. Juan Pelayo Alvarado.

2a. SALA.- Informe 1967, Página 102".

y la Jurisprudencial

"LEY DE HACIENDA DEL DEPARTAMENTO DEL DISTRITO FEDERAL. NO ES LEY FEDERAL.- Si bien es verdad que la Ley del Seguro Social, y la Ley de Hacienda del Departamento del Distrito Federal, emanan de la misma fuente legislativa, sin embargo, nuestra organización constitucional señala al Congreso de la Unión una doble competencia legislativa, que comprende, - por una parte, la normación general para todo el país y que es la propiamente federal, y por la otra la relativa al Distrito y Territorios Federales, - que es de índole local y que se asemeja a la que corresponde a la legislatura de los Estados. Compite al Congreso de la Unión respetar los límites de sus dos ámbitos, de manera que no podría ejercitar sus facultades de legislador local invadiendo su propia esfera federal, ni viceversa, todo ello de acuerdo con el artículo 124 de la Constitución, que delimita la zona reservada a cada jurisdicción. Por esa misma razón no cabe entender que una ley local, como es la de Hacienda del Departamento del Distrito Federal, sea susceptible de modificar una ley federal, según es la del Seguro Social. Sólo es de --- agregar a lo expuesto que el criterio de que la citada Ley de Hacienda no es ordenamiento de carácter federal fué sustentado por esta Sala al resolver la revisión fiscal 497/1959.

Revisión fiscal 497/1959 - Ferrocarriles Nacionales de México. Octubre 10 de 1962. Unanimidad 4 votos.

Revisión fiscal 467/1963 - Instituto Mexicano del Seguro Social. Febrero 26 de 1964. Unanimidad 5 votos.

Revisión fiscal 287/1961 - Cía. de Fuerza del Sureste de México, S. A. Mayo 3 de 1963. Unanimidad 5 votos.

Revisión fiscal 42/1964 - Instituto Mexicano del Seguro Social. Junio 17 de 1964. Unanimidad 5 votos.

Revisión fiscal 35/1966 - Petróleos Mexicanos. Agosto 31 - de 1967. Unanimidad 5 votos.

JURISPRUDENCIA. 2a. SALA.- Informe 1967, Página 39".

Dentro de los escasos aspectos sobresalientes -que teniendo interés para el presente estudio- han arrancado decisiones ejecutorias y jurisprudenciales de nuestro más alto Tribunal, se encuentra por último el relacionado con la fracción XLIV del artículo 36 de la Ley Orgánica que hemos venido --tratando, y que es la que autoriza al Departamento a celebrar convenios con la Secretaría de Hacienda, a fin de llevar a cabo la recaudación y administración de impuestos, de rechos, productos y aprovechamientos derivados de la aplicación de leyes fiscales federales, dentro del territorio del Distrito, como lo es la Ley del Impuesto sobre Ingresos Mercantiles, estando semejante facultad del Departamento, en - estrecha relación con la de determinar y custodiar los in--gresos que su propia Ley de Hacienda le fije.

Atribución que se establece en la fracción XXXIX del aludido artículo 36. Recordemos en efecto, que es la Tesorería del Distrito quien se encarga de recaudar y administrar el impuesto federal sobre Ingresos Mercantiles en el propio -- Distrito, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 80 de la Ley de la materia por delegación expresa, también en lo que a la cuota del 1.2% corresponde.

Así la Suprema Corte de Justicia, en la Revisión fiscal 134 /65 promovida por Importadora Mercantil Mexicana, S. A. que fué aprobada por unanimidad de 4 votos el 6 de mayo de 1965

decretó:

"INGRESOS MERCANTILES, FACULTADES DE LA TESORERIA - DEL DISTRITO FEDERAL, PARA LA ADMINISTRACION DEL IMPUESTO SOBRE.- Las facultades de la Tesorería del - Distrito Federal para la administración del impuesto sobre ingresos mercantiles aún en lo que respecta a la cuota del tributo equivalente a la tasa del 12 al millar, provienen del acuerdo expedido el primero de enero de 1960, por el Secretario de Hacienda y Crédito Público, insertado en el Diario Oficial de la Federación del 18 de febrero del mismo año, - el cual contiene una delegación de facultades para la administración del referido impuesto, en favor - de la Tesorería del Distrito Federal; además, la Secretaría de Hacienda se reserva de modo expreso --- ciertas atribuciones, y se puntualiza que la misma-Secretaría supervisará todas las labores de la Tesorería relacionadas con la administración del impuesto. De lo anterior cabe concluir que la Tesorería no obra ejercitando facultades propias, ni en uso - de atribuciones que pudieran estimarse originalmente suyas, sino que actúa siempre por delegación, -- aún en lo que respecta a la cuota adicional del 12- al millar.

c) Orientaciones Doctrinales Acerca del Distrito Federal y de su Gobierno.

Habiendo establecido entonces los principales datos que ayuden a normar nuestro criterio, acerca de la naturaleza jurídica del Departamento del Distrito Federal, nos resta únicamente en esta breve exposición, referirnos a los derroteros que tal problema ha ido tomando doctrinalmente en los últimos dos lustros, para llegar de esa manera, a concebirlo cabalmente en lo posible y pretender así emitir una opinión - certera al respecto. Tomaremos en cuenta las características distintivas de los Estados-miembros, haremos alusión -- también a los sistemas administrativos en que puede quedar-

ubicado el Organo objeto de nuestro estudio, tal y como ---
los explica la teoría en la actualidad; para que teniendo -
presentes en primer plano los límites jurídicos del Departa
mento a estudio, podamos, en su caso, aplicarle las notas -
esenciales de las Entidades y de los Departamentos de Esta-
do que le sean afines.

a) Como Entidad Federativa.

Es doctrinalmente aceptado en los tiempos modernos que toda
Entidad Federativa está integrada esencialmente: a) por su-
Autonomía local, b) por la ingerencia de que goza en la form
ación de la legislación federal y c) por la intervención -
que realiza en las reformas a la Constitución general.

Esta última característica del Estado-miembro es en sí la -
participación que tiene en la formación de la Voluntad Feder
al, pudiendo ser esa participación de manera Directa o In-
directa. La presencia de los Estados-miembros en las decis
iones federales, es llevada a cabo en forma directa a tra-
vés del Senado, que es la Cámara en lo que se encuentran rep
resentados como tales; a diferencia de la participación --
que mantienen en la Cámara de Diputados, que representa a -
la población en general independientemente de su división -
por Estados.

Es controvertida la opinión de que la representación direct
a de las entidades federativas a través del Senado en la -
formación de las decisiones de la Federación, sea un elemenm
to esencial de las propias entidades, sin embargo con rela-
ción al particular opina Mouskheli en el sentido de que la-

Autonomía Estatal y la participación de los Estados en la creación de la voluntad federal; son dos rasgos que se encuentran en todos los Estados Federales y no podría haber --afirma-- Estado federal si uno de los dos estuviera ausente

No obstante, queda como elemento inexcusable del sistema federal, la participación Directa que en forma más o menos amplia tienen los Estados-miembros en la tarea de revisar la Constitución General. Tal ingerencia garantiza la persistencia del sistema federal y por lo tanto de la propia vida de los Estados-miembros como tales, toda vez que, es precisamente al revisar o enmendar la Constitución como puede alterarse el sistema, es decir, si la reforma constitucional en tal sentido se pudiera realizar sin la participación de los Estados, la Autonomía de éstos quedaría a merced de --- quien tuviera competencia para llevar a cabo esa reforma.

Lo anterior se puede resumir diciendo que una Entidad Federativa que quiera preservar su calidad de tal, deberá gozar de la facultad de participación en la elaboración de la legislación federal a través de sus representantes en el Senado; pero sobre todo deberá tener ingerencia Directa o Indirecta en las modificaciones que se hagan a la Constitución federal; es decir en forma Directa, por medio de la intervención y el voto que tenga cada legislatura local, por un lado; o en forma Indirecta con la representación que tenga dicha Entidad en el Senado --que junto con la Cámara de Diputados-- vote las adiciones o reformas a la Constitución del país.

Ahora bien, se nos presenta imperativamente la siguiente --

cuestión: ¿Goza el Distrito Federal de la totalidad de las facultades que se establecen para preservar su calidad de - Miembro de la Federación? o ¿tiene el Distrito las tres clases de participación en la formación de la Voluntad Federal? y por otra parte, ¿Además de coadyuvar a la integración de la legislación federal; interviene el Distrito Federal tanto en forma directa, como indirecta en el proceso de modificación o adición a la Ley Suprema de la República?

Si se acepta lo establecido en los artículos 49 y 50 de la Constitución federal, tendremos que deducir que uno de los tres Poderes Supremos de la Federación es el Legislativo depositado en el Congreso de la Unión, por lo que es el único capacitado para legislar en materia federal, situación que confirma la doctrina al pensarse que son únicamente los poderes integrados por todos los Estados-miembros, los que pueden tener atribuciones federales, y en la especie, sólo puede legislar para la Federación el Congreso por estar integrado con representantes de todos los miembros de la misma.

Ahora bien, el Distrito Federal forma parte de las Cámaras de Diputados y Senadores, según lo establecen respectivamente los artículos 52 y 56 de la Constitución General, lo cual quiere decir que sí interviene en la formación de la legislación federal, gozando así de la facultad de preservarse como Entidad federativa en sí; sin embargo, el problema surge al dilucidar si también interviene en el proceso de reformas a la Constitución Federal.

En efecto, el artículo 135 de la Primera Ley del País esta-

blece que puede reformarse o adicionarse el texto de la misma, "mediante el voto aprobatorio de las dos terceras partes de los individuos presentes integrantes del Congreso", - con el requisito de que tales reformas "son aprobadas por la mayoría de las legislaturas de los Estados".

Ahora bien; ¿son partes integrantes de la Federación exclusivamente los llamados "Estados"? Muy por el contrario, - sabemos que las Entidades Federativas pueden ser los territorios federales así como los Estados autónomos, como lo puede ser también el Distrito Federal.

¿Debe entonces colegirse que el artículo 135 de Nuestra Carta Magna, al referirse a "las legislaturas de los Estados" - está tácitamente negando al Distrito y a los territorios federales, la facultad de intervenir en forma directa en las reformas o enmiendas constitucionales?

Efectivamente: se habla en tal precepto únicamente de Estados, ya que son los que forman el pacto federal, situación que concuerda con la clara diferencia que hacen entre las distintas clases de Entidades los artículos 52 y 56 constitucionales al expresar, refiriéndose a la inauguración de las Cámaras del Congreso, respectivamente que:

"Se elegirá un diputado propietario por cada doscientos mil habitantes o por una fracción que pase de cien mil, teniendo en cuenta el censo general del Distrito Federal y el de cada Estado y Territorio, pero en ningún . . . etc."

Mientras que el artículo 56 a su vez dispone en lo conducente:

"La Cámara de Senadores se compondrá de dos miembros por cada Estado y dos por el Distrito Federal electos directamente y en su . . . etc."

Es así, como de lo anterior debemos desprender que la Constitución no equipara a los Estados y al Distrito, y que si sólo las legislaturas de aquellos pueden votar las enmiendas-- a la misma, son efectivamente sólo los Estados quienes tienen la facultad de intervenir en forma directa en tales enmiendas, mas no el Distrito por no ser Estado.

No obstante lo anterior, y deduciéndose de ello mismo, observamos que el Distrito Federal sí interviene en forma indirecta en las reformas al estar debidamente representado como cualquier entidad federativa-- en el Congreso de la Unión que vota sobre las mencionadas reformas o adiciones, configurando así su calidad de Parte Integrante de la Federación por intervenir en la formación de las leyes federales y por intervenir también, aún cuando sea en forma Indirecta, en las reformas constitucionales.

Por otra parte, el elemento esencial que configura a un Estado-Miembro, es la llamada Autonomía Local. "El Estado federal como dice Hans Kelsen-- se caracteriza por el hecho de que los Estados-miembros poseen un cierto grado de autonomía constitucional, es decir, por el hecho de que el órgano legislativo de cada Estado-miembro es competente en relación --

con materias que conciernen a la Constitución de esa comunidad, de tal manera que los mismos Estados-miembros pueden realizar, por medio de leyes, cambios en sus propias constituciones". (3)

Efectivamente, el rasgo fundamental del Estado Federal consiste en la facultad que tienen sus partes integrantes de darse y revisar sus propias constituciones, facultad que la doctrina suele denominar como Autonomía. Esa facultad es la que a su vez la Ley Fundamental que nos rige autoriza a los Estados en su artículo 41 cuando afirma que el pueblo ejerce su soberanía en los términos establecidos por dicha Constitución y por "las particulares de los Estados".

Como se ha visto anteriormente en el presente capítulo, no es el Distrito un Estado-miembro que tenga la posibilidad normal de darse su propia configuración constitucional, y de variarla y revisarla a través de su propia legislatura, sino que ha sido la propia Constitución General la que le ha dado esa configuración política fundamental, estableciendo al mismo tiempo las bases para reglamentarla, situación que proscribía la entrada del Distrito a las filas de los llamados Estados-miembros, en tanto los Poderes de la Federación se encuentran ubicados en su territorio.

b) Como Departamento Administrativo.

Examinemos brevemente las semejanzas y diferencias que existen entre los órganos centralizados dependientes del Ejecutivo Federal en la Administración Pública, como son los Departamentos de Estado y, el llamado Departamento del Distri

to Federal.

Cabe primero señalar que: "Centralizar administrativamente-- como afirma el maestro Serra Rojas- es reunir y coordinar-- facultades legales en su centro de poder o autoridad central superior, que en materia federal se otorgan exclusivamente-- a las altas jerarquías del Poder Ejecutivo Federal, en particular, al Presidente de la República, que como Jefe de la administración se encarga de ejecutar las leyes federales -- con la colaboración subordinada y dependiente de los demás-- órganos administrativos secundarios, sin que ellos tengan -- competencia o iniciativa propia para decidir, pero necesari-- os para preparar y ejecutar las decisiones administrati-- vas". (4)

Sólo como dato informativo; el maestro Gabino Fraga, afirma que la Relación de Jerarquía consiste en una relación de de pendencia, que implica ciertos poderes de los órganos supé riores sobre los inferiores, hasta llegar al Presidente de la República, que es el jefe jerárquico superior de la Admi nistración pública federal. "Dichos poderes --dice Fraga-- se refieren unos a la persona de los titulares de los órga nos jerarquizados, y otros a los actos que realizan, son -- los siguientes: Poder de Nombramiento; Poder de Mando; Po-- der de Vigilancia; Poder Disciplinario; Poder de Revisión y Poder para la resolución de conflictos de competencia".(5)

Con la enumeración anterior nos percatamos que los poderes-- propios de la centralización administrativa se encuentran -- perfectamente encuadrados en los funcionarios y las funcio-- nes del Departamento del Distrito Federal. Así verbigracia.

se realizan entre otros; el Poder de Nombramiento al cumplir se lo establecido en el segundo y cuarto párrafos del artículo 1º y en el artículo 32 de su Ley Orgánica; se materializa el Poder de Mando, al establecer el artículo 33 que -- "el Jefe del Departamento tiene facultad para expedir los reglamentos interiores y para adoptar las medidas internas que estime conveniente, procurando la mayor eficacia en el funcionamiento" del órgano citado; en tanto que el Poder de Vigilancia tiene como ejemplo a la fracción I del artículo 37 que establece en favor de los Delegados la facultad de vigilar la debida prestación de los servicios públicos; y que el artículo 63 de la misma Ley otorga el Poder de Resolución de Conflictos de Competencia al Jefe del Departamento "cuando exista duda sobre la competencia de alguna dirección general".

Por su parte, el régimen de Descentralización administrativa, se caracteriza por la atenuación a la jerarquía administrativa a que nos hemos referido, pero conservando el poder central limitadas facultades de vigilancia y control.

"Descentralizar -expresa Marcel Waline- es retirar poderes de la autoridad central para transferirlos a una autoridad de competencia menos general: sea de competencia territorial menos amplia (autoridad local), sea de competencia especializada por su objeto". (6)

Al analizar las características de las dos grandes formas de organización administrativa, encontramos claramente que el Departamento del Distrito Federal sólo puede quedar encuadrado, por las semejanzas que mantiene con la Centraliza

ción Administrativa, pero siempre sin olvidar, la inmensa -
excepción que dicho Organó presenta a la regla que estable-
ce que por ser del orden federal, deben los órganos centra-
lizados conocer de problemas suscitados en cualquier forma-
y lugar de la República.

Por último cabe sólo hacer una breve alusión a que debe dis-
tinguirse con claridad -por lo que a la organización políti-
co-administrativa de un Estado se refiere- entre la organi-
zación general llamada "Poder Ejecutivo de la Unión" y el -
cargo personal de "Presidente de la República". Cuando --
aquél obra como autoridad administrativa, está realizando o
siguiendo la voluntad del legislador, mientras que cuando -
lo hace como órgano político realiza su propia voluntad, la
que resulta por ser la voluntad del Estado, dado el carác--
ter representativo que ostenta.

En nuestro medio, el Presidente de la República se confunde
con la misma persona que es el Titular y Jefe del Poder Eje-
cutivo de la Federación, por lo que es claro que al delegar
en el Jefe del Departamento del Distrito la Tarea de gober-
nar a ese lugar, actúa como Titular de uno de los tres Pode-
res, va que, como autoridad administrativa, sólo cumple con
los lineamientos que le marca la Constitución en su artícu-
lo 33 fracción VI; y sin embargo, por ser quien en la prác-
tica va tomando las principales decisiones en relación al -
gobierno de tal Distrito, actúa también como autoridad polí-
tica del mismo, ejercitando así dicho Presidente la facul-
tad de gobernar tal Entidad.

Por otra parte, el Departamento del Distrito Federal, pare-

ce quedar cabalmente configurado como Departamento de Estado por lo que se refiere a su organización jerárquica, pues como se ha visto ya, se integra por un titular llamado Jefe los secretariós que determine la ley respectiva, (en el caso especial son Ley Orgánica y el Presupuesto de Egresos de la Federación) y un Oficial Mayor, dependiendo el Jefe correspondiente, en forma directa del Presidente y sin facultad para refrendar sus actos.

A la clase de Órganos que el Constituyente de 1917 llamó Departamentos Administrativos, se les confiaron funciones de desenvolvimiento directo y técnico, separándolos de funciones políticas, con lo que se seguía también el modelo de --norteamérica.

Sin embargo, las instituciones nacionales siguieron despues sus propios derroteros, pues la mayor parte de ellas desaparecieron como Departamentos por haberse transformado en Secretarías de Estado o por haberse incorporado a una de ellas habiendo quedado solamente tres; de los cuales uno ha llegado a tener importante ingerencia en la esfera política del país, éste es el Departamento del Distrito Federal. Este Órgano se encuentra actualmente contradiciendo lo que la Comisión Dictaminadora propuso en Querétaro al decir: "Al segundo grupo de órganos del ejecutivo, o sea a los meramente administrativos, corresponde la creación de una nueva --clase de entidades que se llamarán Departamentos Administrativos, cuyas funciones en ningún caso estarán ligadas con --la política, sino que se dedicarán única y exclusivamente --al mejoramiento de cada uno de los servicios públicos, dependiendo indirectamente del Jefe del Ejecutivo, no refrenda

rán los reglamentos y acuerdos relativos a su ramo, no tienen obligación ni facultad de concurrir a las Cámaras a informar, ni se les exigen constitucionalmente cualidades determinadas para poder ser nombrados; el Presidente, que tiene la facultad de nombrarlos, queda con el derecho de calificar sus aptitudes, que deben ser principalmente de carácter profesional y técnico". (7)

c) Personalidad Jurídica del Departamento del Distrito Federal.

Nos ocuparemos ahora en forma sucinta en hacer un comentario a la existencia o no de la personalidad jurídica del Departamento del Distrito Federal.

De conformidad con la doctrina de Marcel Waline se deben -- distinguir las personas morales de derecho privado y las -- personas morales de derecho público, y para ello debemos -- atender a la finalidad que cada una de ellas persigue, es -- decir, tomar en cuenta que las primeras persiguen fines ego -- istas y propios del interés de sus miembros, en tanto que -- las segundas por el contrario, persiguen **objetivos** de inte -- ré público o general. Sin embargo, en cuanto que el Esta -- do tiene a su cargo el mantenimiento del orden jurídico, le corresponde, por lo tanto, la facultad de crear y regular -- la vida de las personas morales de derecho público, que van surgiendo de conformidad con las necesidades sociales, ha -- biéndolo reconocido así con diversos matices, autores como -- Von Savigny, Gierke, Karlowa, Ferrara y De Pina.

Ahora bien, sin pasar al campo del análisis de las diversas teorías encontramos como generalmente aceptada la idea de --

que la Persona de Interés Público es la que ha sido creada por una ley o por una decisión gubernamental, mientras que las personas de derecho privado surgen por la creación espontánea de los particulares o por otras personas de derecho privado.

Es así como, dentro de las personas morales de derecho público cuya génesis se encuentra en la Constitución, encontramos en forma clara y expresa a las Entidades Federativas a las que se refieren los artículos 27 fracción VI, 42 fracción I, 43, 44, 45, 46 y 47 y dentro de los que cabe destacar a la entidad objeto de este estudio, a la que aluden expresamente el 27 fracción VI, el 43, el 44 y el 73 fracción VI de la Ley Fundamental, es decir al Distrito Federal.

Además, el Departamento del Distrito goza de la correspondiente personalidad jurídica de derecho público por las mismas razones que el Distrito Federal, de acuerdo a lo dispuesto en el artículo 73 fracción VI en relación con el 92 constitucionales y con el 29 de la Ley Orgánica del Departamento que establece que "corresponde al Jefe del Departamento la representación legal del mismo", de donde se desprende que es dicho funcionario en quien se materializa la personalidad jurídica del Departamento, razón por la cual puede celebrar con dicha representación los convenios necesarios con las demás personas morales de derecho público, como lo preveen las fracciones XXVIII, XXIX y XXX del artículo 36 de la multicitada Ley Orgánica.

De las anteriores consideraciones se deduce que si el Departamento del Distrito Federal goza de personalidad jurídica

de derecho público, puede ser también titular de un patrimonio propio, de acuerdo a lo que la última parte de la -- fracción VI del artículo 27 constitucional establece, y en la que se basa el capítulo octavo de su Ley Orgánica.

d) Facultad Reglamentaria del Jefe del Departamento.

Procederemos por último a hacer un breve comentario a la -- llamada "facultad reglamentaria" que parece estar concedida en favor del Jefe del Departamento Central como una de las -- múltiples atribuciones que le confiere el artículo 36 de la Ley Orgánica, pero que carece, a nuestro juicio, de la debi da fundamentación constitucional, según se verá adelante.

Sin ahondar en el tema tan interesante que constituye el Re glamento en sí, y aceptando en forma genérica la naturaleza legislativa de los reglamentos desde el punto de vista mate rial, y el carácter administrativo que el órgano que los -- dicta les proporciona, encontramos que la tercera de las fa cultades que la fracción I del artículo 89 constitucional -- otorga al Ejecutivo federal, es precisamente la Reglamentaria, que como se sabe ha sido expresada de manera peculiar -- al preceptuarse textualmente: "proveyendo en la esfera ad -- ministrativa a la exacta observancia de las leyes".

"Proveer --dice Gabino Fraga-- significa poner los medios adg cuados para llegar a su fin. Cuando se cumpla esa palabra en la fracción I del 89, quiere decir que el Presidente tie ne facultad de usar los medios apropiados para hacer que se observen las leyes expedidas por el Congreso. Tales medios no son los ejecutivos, porque ya en otro lugar de la misma-

fracción se le confieren al Presidente. Tienen que ser -- medios de la misma naturaleza de la ley, lo cual significa que son de aplicación general, como la misma ley a la que se refieren. Siguese de lo dicho que los actos reglamentarios son materialmente legislativos, pero formalmente administrativos, porque según la Constitución competen al Presidente, lo cual se corrobora si se tiene en cuenta que cuando la fracción I dice "en la esfera administrativa", está concediendo al Ejecutivo la facultad de expedir disposiciones de carácter general, que por su naturaleza incumben al Congreso".

Ahora bien, si hemos admitido ya que la facultad reglamentaria debe entenderse a la luz de la última parte de la fracción I del 89, hay que aceptar que los reglamentos expedidos por el Ejecutivo deben referirse a las leyes del Congreso de la Unión, que son las que expresamente menciona dicha fracción.

La facultad reglamentaria no puede tener por objeto, preceptos constitucionales, ya que la reglamentación de éstos es de la incumbencia respectiva de las leyes reglamentarias u orgánicas de la Constitución, que por ser leyes en sí, deben lógicamente expedirse por el Congreso. Luego entonces si lo característico del Reglamento es la subordinación que guarda respecto a la Ley, lo excepcional se consagra en la Constitución verbigracia en sus artículos 10 y 12 en los -- que se establecen los reglamentos de policía y Buen Gobierno, los que al ser mencionados directamente resultan Autónomos.

Es decir, en tratándose de tales reglamentos, el ordenamien

to superior que puntualizan no es una ley, sino el artículo de la Constitución que excepcional y expresamente los establece.

Los elementos característicos de cualquier reglamento son:-- el emanar del Poder Ejecutivo, o sea, el ser un acto derivado del ejercicio de atribuciones potestativas de la administración, siendo facultad exclusiva del Presidente de la República; son los reglamentos, además, conjuntos de normas -- que tienen por objeto hacer ejecutar las leyes administrativas que expida el Congreso de la Unión, ya sea actuando como órgano legislativo federal, ya sea actuando como legislatura exclusiva del Distrito; situación que se desprende del hecho de que la fracción I del tantas veces mencionado artículo 89, no hace distinción alguna que se refiera al carácter local o federal con el que deba actuar dicho Congreso,-- para obtener la reglamentación administrativa de las leyes que promulgue.

No obs ante lo anterior, como ya se expresó, la Ley del Departamento dispone que la posibilidad de dictar reglamentos es propia del Jefe del mismo, facultad que camina de la mano de la de expedir diferentes reglamentos autónomos; sin embargo, encontramos en tal estado de cosas que al ser la facultad reglamentaria exclusiva del Ejecutivo Federal, no es permitido pensar que pueda legalmente gozar también de ella de Gobernador del Distrito, ya que en la Constitución no se autoriza en lo absoluto en favor de él, situación que se confirma por el hecho de que es el mismo Ejecutivo Federal quien puede reglamentar las leyes que emanen del Congreso, como legislatura especial del Distrito.

Lo anterior es por lo tanto incompatible con el establecimiento que hace la Ley Orgánica de reglamentos --que como afirma el tratadista Gabino Fraga-- "constituyen ellos solos el régimen total sobre las diversas materias, sin que se limiten a concretar y desarrollar los preceptos de una ley -- que a ellos se refiera, pues dicha ley no existe". (9)

Lo que sucede es que, pretende la Ley Orgánica de que se habla, que el Jefe del Departamento asuma funciones que constitucionalmente corresponden en forma exclusiva al Ejecutivo Federal, quien de manera excepcional tiene facultades para legislar al dictar los reglamentos.

Notas Bibliográficas

- 1) Derecho Constitucional Mexicano.
Tena Ramírez Felipe.
Porrúa 9a. Edición, 1968, Página 320.
- 2) Derecho Administrativo.
Serra Rojas Andrés.
Librería de Manuel Porrúa, 1968 4a. Edición, Página 522.
- 3) Teoría General del Derecho y del Estado.
Kelsen Hans.
Imprenta Universitaria, 1950, México, Página 334.
Traducción de Eduardo García Maynez.
- 4) Derecho Administrativo.
Serra Rojas Andrés.
Librería de Manuel Porrúa, 1968, tomo I, páginas 512 y 513.
- 5) Derecho Administrativo.
Fraga Gabino.
Librería de Porrúa Hnos., y Cía.
México 1939, Página 291.
- 6) Traité Élémentaire de Droit Administratif.
Waline Marcel.
Ed. Sirey París 1963, Página 299.
- 7) Diario de los Debates del Constituyente 1916-1917.
Tomo II, Página 346.

Notas Bibliográficas

8) Derecho Administrativo.

Fraga Gabino.

5a. Edición México 1952, Página 134.

9) Derecho Administrativo.

Fraga Gabino.

Librería de Porrúa Hnos., y Cía.

México 1939, Página 299.

V.- C o n c l u s i o n e s .

1.- Las Entidades Políticas que integran la Federación Mexicana son tres:

- a) Distrito Federal,
- b) Territorios Federales y,
- c) Estados Libres y Autónomos.

La anterior es una clara división que hace la Constitución-Federal al señalar como diferencias fundamentales entre los Estados, por un lado y el Distrito y Territorios Federales, por el otro, la de que los Estados-miembros tienen las facultades de votar las enmiendas constitucionales y de darse a sí mismos una organización política interna, preservando en esa forma su Autonomía local. En tanto que las entidades mencionadas en segundo término, carecen de dichas facultades.

2.- Desde hace más de cinco siglos, la ciudad de México ha servido de epicentro a la actividad nacional en sus aspectos económico, sociológico, político, jurídico y administrativo, y como lógica consecuencia ha operado como lugar de asiento de las autoridades supremas del Estado, las que han tenido a lo largo de su historia la preocupación constante por darle una configuración jurídica especial.

3.- Fué la Constitución de 1824 la que marcó la pauta para que el Distrito Federal esté representado en la Cámara de Diputados, para que tenga un poder legislativo local que se ejercita por conducto del Congreso de la Unión y para que -

sea el asiento de los Poderes Federales, bajo cuya jurisdicción ha quedado en forma exclusiva.

4.- La extensión territorial que ocupa actualmente el Distrito Federal, es la que le confirieron los decretos de Santa Anna de 1854 al ampliar la que tenía originalmente desde 1824, ya que ninguna de las Constituciones posteriores la han modificado hasta la fecha, y ha sido además el asiento permanente de los Poderes Federales a partir del Congreso Constituyente de 1856, ya que la posibilidad que previó dicho Constituyente de que tales Poderes cambiaran de residencia por Decreto del Congreso de la Unión, nunca se ha -- realizado efectivamente.

5.- El Proyecto de Constitución de 1916 establece como lineamientos definitivos del Distrito Federal; el haber quedado como parte integrante de la Federación y el que su gobierno esté a cargo de un Gobernador que depende directamente del Presidente de la República, pues dichos lineamientos pasaron al texto de la Constitución Política vigente. Sin embargo la peculiar organización administrativa que opera en el Distrito, surge a partir de las reformas constitucionales de 1928, pues son ellas las que suprimen la organización municipal del mismo y las que encargan su gobierno al Presidente de la República, creando al efecto, al Departamento Central cuyo titular participa del Poder Ejecutivo de aquel, dentro de la jurisdicción del mencionado Distrito.

6.- Es históricamente cierto que la implantación del Federalismo en México se hizo a semejanza del sistema norteamericano, pero no es dable pensar por ello que tal implanta--

ción se haya hecho en forma extralógica, sino que por el--- contrario, la diversidad de costumbres en las diferentes -- Entidades; la carencia de intercomunicaciones; de unidad ét nica; lingüística y sobre todo de unidad política, constitu yen las principales razones de la adopción del sistema fede ral de gobierno, tomando en cuenta además, la influencia -- que ejerció en ese sentido el pensamiento clásico europeo.

7.- Aceptar doctrinalmente que Federalismo es el sistema do ble de gobierno que rige a un Estado o Nación, integrado -- por el gobierno central y por el de cada uno de los Estados miembros, equivale a sostener que sólo en la totalidad del pueblo de dicho Estado-Federal descansa la Soberanía, sin poder ésta repartirse en los diferentes Estados-miembros, -- los que para tal efecto gozan solamente del régimen de Des centralización Política, llamado Autonomía local.

Por lo tanto, si sólo los Estados-miembros son los que pose en Autonomía, resulta en consecuencia lógico afirmar que -- el gobierno del Distrito Federal no puede ser considerado -- como el de un Estado-miembro, pues no es factible ubicarlo dentro del mencionado sistema de descentralización política lo que sin embargo no es óbice para seguirlo considerando como parte integrante de la Federación.

8.- Si bien es cierto que como asiento de los Supremos Podedes de la Federación el Distrito de Columbia norteamericano sirvió de modelo para la creación del Distrito Federal en -- nuestro medio, también lo es que éste representó en su desa rrollo histórico, importantes diferencias que lo han separa

do de la imagen jurídico-política de aquél.

9.- Por estar fuera del régimen de Descentralización política y administrativa, el Distrito Federal, se encuentra imposibilitado para autogobernarse y al no poder darse una -- configuración constitucional autónoma, le es también imposible elegir a sus propias autoridades y organizar sus funciones.

Las reglas generales de su organización constitucional, las recibe directamente de la fracción VI del artículo 73 de -- nuestro Código Fundamental, situación que implica la dife--rencia esencial con relación a los Estados-miembros.

Pero por otra parte, tampoco es posible que tenga el órgano--encargado del gobierno del Distrito, todas las característi--cas de los organismos administrativos centralizados denomi--nados Departamentos de Estado, pues lejos de poseer solamen--te las atribuciones técnicas propias de esos organismos, se encarga de cuestiones políticas del Distrito; y a diferen--cia de los otros Departamentos d estado, sólo resuelve --- asuntos locales.

10.- El Congreso de la Unión, al actuar como Legislatura lo--cal del Distrito ha expedido diversas leyes, como la Orgáni--ca del Departamento, que tienen formalmente la calidad de -- legislación ordinaria, sin embargo se trata materialmente -- de Preceptos Constituyentes en virtud de que establecen fa--cultades y organizan a los poderes Ejecutivo y Judicial del Distrito, los que al ser creados en forma genérica por la -- Constitución Federal, no cuentan con un ordenamiento autóno

mo que las organice y señale el ámbito de sus atribuciones.

11.- El espíritu que encierra nuestra Constitución Política es el de considerar al Departamento del Distrito Federal como el órgano centralizado, encargado del gobierno de una Entidad Federativa sui géneris, y no como el organismo administrativo en quien descansa la prestación de los servicios públicos, carente por completo de caracteres de Descentralización. No obstante al observar los aspectos reelevantes de su Ley Orgánica, surgen inexcusables deducciones que parecen contradecir el ánimo constitucional, señalando en forma más o menos detallada, las notas que materialmente lo asemejan a un Departamento de Estado, junto con otras que parecen confirmar el concepto fundamental que de Gobierno de una Entidad Federativa se tiene del mencionado Departamento.

12.- La singular ubicación dentro del marco de la Centralización administrativa que su Ley Orgánica y la Ley de Secretaría y Departamentos de Estado hacen del Departamento del Distrito Federal, parece ser el resultado de la configuración que proporcionó al mencionado Distrito, nuestra Carta Magna, al excluirlo políticamente de las Entidades descentralizadas. Sin embargo no fué intención del citado Código Fundamental, encargar asuntos de índole política como lo es la tarea de gobernar una Entidad- a organismos administrativos centralizados, con funciones técnicas como parece ser la intención de las referidas leyes.

En cambio el régimen legal que en su aspecto financiero tie

ne el Departamento a estudio, lo coloca en un nivel similar al de cualquier Entidad Federativa.

13.- Al establecer la doctrina contemporánea las características de las diversas formas de organización administrativa se podría cabalmente asimilar al Departamento del Distrito, dentro del concepto de Centralización. No obstante es preciso acusar la salvedad de que dicho organismo no despacha asuntos federales, es decir, no atiende negocios originados en cualquier parte de la República -como teóricamente debenerlo un organismo centralizado federal- sino que por el contrario, solamente resuelve problemas de los habitantes - del Distrito o surgidos dentro del territorio de su jurisdicción, de ahí que su Titular no sea considerado ni aún -- jurisprudencialmente, como autoridad federal.

14.- En virtud de que, el Departamento del Distrito Federal es un órgano híbrido que participa tanto de las características del Poder Ejecutivo de una Entidad Federativa especialmente configurada en la Constitución Política Mexicana; así como de los principales rasgos teóricos de los Departamentos de Estado, sin llegar a encajar cabalmente en el concepto que de ellos tiene la doctrina general; es preciso colegir que se está frente a un organismo peculiar, con facultades y atribuciones mixtas, que cuenta con una organización interna y un sistema financiero particulares y que dentro - del régimen de la Centralización administrativa, presenta - una naturaleza esencial única en su género.