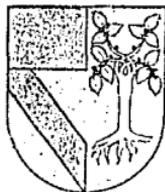


308909

31
E72



UNIVERSIDAD PANAMERICANA

**ESCUELA DE DERECHO
CON ESTUDIOS INCORPORADOS A LA U.N.A.M.**

**"LA CIUDAD DE MEXICO, EL DISTRITO FEDERAL
Y SU DEPARTAMENTO".**

T E S I S

**QUE PARA OPTAR POR EL TITULO DE
LICENCIADO EN DERECHO
QUE PRESENTA EL ALUMNO
JOAQUIN RENE NOLET CALDERON**

**DIRECTOR DE TESIS:
DR. EDUARDO ALFONSO A. GUERRERO MARTINEZ**

MEXICO, D. F.

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

1993.



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 está 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.

SUMARIO

CAPITULO I

El Departamento del Distrito Federal: Algunas Prescripciones Sobre su Naturaleza

1. Planteamiento del Problema
2. Los Departamentos Administrativos

2.1: Antecedentes
2.2: Características de los departamentos administrativos

3. Alternativas Para Especificar a los Departamentos Administrativos

- 3.1: Funciones políticas y administrativas
- 3.2: Requisitos constitucionales
- 3.3: Complejidad de funciones
- 3.4: Preambulo de las secretarías
- 3.5: Distinción nominal

4. El Departamento del Distrito Federal Como Departamento Administrativo.

- 4.1: No es departamento administrativo
- 4.2: Debe corresponder a otro órgano

5. Una Forma de Abordar el Estudio del Departamento del Distrito Federal.

5.1: Formas de Estado, de Gobierno y de Organización Administrativa.

5.1.1: La manera en que se han de entender las formas de Estado.

5.1.2: Como se pueden entender las formas de gobierno

5.1.3: Lo que llamamos formas de organización administrativa.

5.1.4: La influencia de unas formas sobre otras

5.2: Importancia de las formas de organización administrativa

5.3: Lo que el Departamento del Distrito es en definitiva

CAPITULO II

Una Evolución Controvertida.

1. El Federalismo en México
2. En el Seno del Constituyente de 24

2.1: La Legislatura del Estado de México inconforme

2.2: Estrenando nuevo gobierno.

3. En Tiempos del Centralismo.

4. Cuantas Cosas Sucedieron en 1856 y años siguientes.

4.1: Un sistema distinto

4.2: Lo que no hizo Juárez

4.3: Los preparativos del próximo régimen

5. El Proyecto del Primer Jefe y Otro Proyecto del Primer Jefe

5.1: Querétaro, diciembre de 1916.

5.2: El cuestionado municipio

5.3: Las razones

5.4: El proyecto de 1918

6. La Reforma de 1928 y sus Aplicaciones.

6.1: Otra vez un nuevo sistema.

CAPITULO III

Hacia el Fondo del Problema.

1. Sobre la Situación Actual del Distrito y su Departamento.

2. Con el Dedo en la Llaga.

3. Una Ciudad Federal

3.1: El antecedente.

4. Debieron Reubicar el Distrito.

CAPITULO IV

Las Alternativas.

1. La Ciudad de México y el Distrito Federal.

2. Conceder Derechos Políticos

2.1: La elocuencia de los antecedentes

2.2: En torno a la supresión del municipio

2.3: Como al principio.

2.4: Una exigencia democrática

2.5: La isla

3. Más que un Simple Problema.

4. La Traslación de Poderes

5. Los Japoneses se Robaron, la Baja California

INTRODUCCION

Trescientos años después de haberse fundado la ciudad de México como capital de la Nueva España -que mereció tal nombre por ser la más importante de las colonias españolas- se replanteaba la oportunidad de que siguiera detentando el predominio sobre el resto del territorio. Dicho cuestionamiento no radicaba exclusivamente en pasionales recelos de la provincia, sino que surgía ante la implantación de una nueva forma de gobierno, muy distinta a las hasta entonces conocidas, y que satisfacía los anhelos y pensamientos de los hombres de ese siglo; a saber, espíritus liberales; que bebían de la afluencia de un movimiento innovador, que cobraba preponderancia por su virtud reaccionaria a tantos siglos pretéritos de monarquías legitimadas por el principio de autoridad.

El viejo sistema produjo frutos dulces y amargos. Estos últimos herían las conciencias de aquellos hombres jovialmente entregados a la edificación de una nueva Patria. Ahora había que conseguir la realización más plena de los ideales democráticos que abrazaban, estableciendo un gobierno del pueblo y para el pueblo.

Pero, este ideal, tendría que luchar aún muchos años contra afanes opuestos, que, en su tenacidad, consiguieron

retardar la definitiva victoria de estos principios. Una vez cristalizados los anhelos, habrían de enfrentarse contra nuevos retos, como el recurso a este nuevo sistema en favor de beneficios singulares y sin ningún compromiso patriótico; también estaban presentes las limitaciones características de la humana naturaleza, que dificultan llevar a cabo estas aspiraciones en todas las consecuencias que implican.

No hay sistemas perfectos. Estamos procurando aquí mejor mejor posible; y, por lo mismo, habremos de resignarnos a sobrellevar algunas deficiencias que todo sistema tiene.

La ciudad de México, el Distrito Federal y la forma de gobernar este, marchan de la mano desde 1824; y no podemos estudiar uno de estos aspectos desentendiéndonos de los otros dos. Aquí tenemos un fenómeno nuevo, inusitado hasta entonces; tan singular que demandaba muchos esfuerzos dedicados a evaluar esta situación: una relación que, hasta el presente, precedido por tanta sangre de nuestros héroes, ha sido el costo más alto de la democracia y el federalismo.

Y, por supuesto, si queremos algo, hemos de pagar por ello; y esto es tanto más válido cuanto más grande sea lo que procuramos.

En este trabajo se vierten algunas opiniones relativas a la relación entre la ciudad de México, el Distrito Federal y su Departamento. El resultado de estos estudios consiste en evidenciar que, la relación que hemos apuntado, es tan

estrecha que no será gratuito deshacerla. El saldo negativo que estamos pagando por la implantación del sistema federal, lo tenemos ahora en el status político de los ciudadanos del Distrito. Si, en algún momento, optamos por incorporar plenamente a estos ciudadanos al autogobierno, habrá que pagar por ello. El problema -la controversia- radica en la estimación de dicho costo y en la expectativa de los eventuales beneficios. Personalmente pensamos que no se puede precisar, en parte porque está en función de las alternativas que tenemos. Los constituyentes de 24 no midieron las consecuencias, sino hasta que llegaron al punto de discutir sobre el Distrito Federal, y decidieron sacrificar su autonomía. En el 56 y en el 17 se decidió lo mismo.

En este sentido, Zarco dijo que el Distrito era el "paria de la Federación"; Herrera y Lasso lo llama "ciudad maldita"; preferimos mejor contemplar este fenómeno con una perspectiva optimista -no por ello menos real- y afirmar que el Distrito es una de las principales columnas que permitieron consumir la implantación del federalismo y de nuestra vida democrática, y ha sostenido su vigencia hasta nuestros días.

CAPITULO I

DEPARTAMENTO DEL DISTRITO FEDERAL: ALGUNAS PRECISIONES SOBRE SU NATURALEZA

"...que con un proceder suave y tierno
reducen a concierto y policia
lo que sin él fuera confuso infierno..."
(Bernardo de Balbuena).

1. Planteamiento del problema.

La aparición del Departamento del Distrito Federal produjo cierto desconcierto o extrañeza en algunos estudiosos del Derecho Administrativo. Resultaba novedoso que se recurriese a la figura del departamento administrativo para atender al gobierno de una ciudad. Es Así como aparece un nuevo tópico para la ciencia del Derecho Administrativo; que será, en lo sucesivo, materia de algunas polémicas. Como en todo, mientras algunos autores sancionan esta institución, otros, -la mayoría- la censuran y critican. Para darnos una idea más precisa de esta disparidad, procuraremos exponer, en los apartados siguientes, las corrientes de opinión más importantes.

Como se puede inferir del contexto de lo que hasta aquí llevamos dicho, en este capítulo nos referiremos solamente a aquellos juicios que se formulan sobre el Departamento del Distrito Federal, desde la perspectiva del Derecho Administrativo y que, con base a principios o postulados de esta disciplina o ciencia, sostienen opiniones a favor o en contra de la subsistencia de dicho Departamento.

2. Los Departamentos Administrativos.

2.1: Antecedentes.- El primer antecedente de los departamentos administrativos en nuestro país, se sitúa hacia la cuadragésimaquinta sesión ordinaria del Congreso Constituyente de 1916: el martes 16 de enero, se dio lectura al dictamen que presentó la segunda Comisión de Constitución, relativo al poder ejecutivo. Los sustentantes fueron Paulino Machorro y Narváez, Hilario Medina, Arturo Méndez, Heriberto Jara y Agustín Garza González (1). En la parte relativa al artículo 90, dice así:

" Para el despacho de los negocios de competencia del poder ejecutivo, habrá las siguientes secretarías de Estado: de hacienda y crédito público; de tierras y aguas, colonización e inmigración; trabajo, industria y comercio; de comunicaciones y obras públicas; de guerra; de marina. Habrá también departamentos administrativos dependientes directamente del presidente, para los ramos de correos y

(1).cfr. INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURIDICAS DE LA UNAM; Diccionario Jurídico Mexicano; 1a. edición, México, 1983, Tomo II, p. 94.

telégrafos, de salubridad general e instrucción pública, y los demás que lo requieran.

La ley determinará la distribución de los negocios, tanto con relación a las secretarías, como de los departamentos administrativos, tomando los negocios de que deban ocuparse de los que hayan quedado al conocimiento de las secretarías"(2).

A continuación vendrá la justificación de la propuesta anterior: "Para el desempeño de las labores del Ejecutivo, necesita éste de diversos órganos que se entiendan cada uno con los diversos ramos de la administración. Estos órganos del poder ejecutivo son de dos clases, según la doble función de dicho poder, el cual ejerce atribuciones meramente políticas, como cuando convoca al Congreso a sesiones, promulga una ley, etc., o meramente administrativas, referentes a un servicio público que nada tiene que ver con la política, tales como los ramos de correos, telégrafos, salubridad, la educación popular, que por régimen federal depende sólo del Ejecutivo de la Unión en lo relativo al Distrito y Territorios.

De este doble punto de vista resultan dos grupos de órganos del Ejecutivo, y son unos aquellos que ejercen atribuciones meramente políticas o, cuando menos, a la vez políticas y administrativas; son los otros los que administran un servicio público que en su funcionamiento nada tiene que ver con la política y, más todavía, es muy

(2). CAMARA DE DIPUTADOS DE LA LII LEGISLATURA DEL CONGRESO DE LA UNION; Los Derechos del Pueblo Mexicano; 1a. edic.; México, 1985, Vol. 8, pp. 8 y 9.

pernicioso que la política se mezcle en estos servicios, por que los desvía de su objeto natural, que es la prestación al público 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 la competencia, sino según las relaciones políticas, hasta el funcionamiento mismo del sistema administrativo ofrece grandes dificultades.

Por esto ha parecido a la comisión conveniente que los órganos del ejecutivo se constituyan según un sistema que hasta la fecha no ha sido ensayado en México, pero otros pueblos, no solo de mayor cultura, sino también de intensa vida social y económica, han demostrado estar de acuerdo con las condiciones que el desarrollo comercial y en general la vida moderna exigen para los servicios públicos administrativos(...) 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, dependerán directamente del jefe del ejecutivo, no refrendarán 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 caracter profesional y técnico"(3).

Está muy claro lo que pretendía la segunda comisión con los departamentos administrativos.

Luego vino la prudente intervención de Paulino Machorro Narváez, proponiendo que se dejara la determinación del número y denominación de las secretarías y departamentos, a una ley orgánica. A fin de cuentas, la comisión retiró su propuesta y el C. Machorro Narváez su voto particular, y se aprobó el artículo en los términos del proyecto del primer jefe:

"Artículo 90. Para el despacho de los negocios del orden administrativo de la Federación, habrá el número de secretarios que establezca el Congreso por una ley, la que distribuirá los negocios que han de estar a cargo de cada secretario"(4).

Según advierte de la Madrid Hurtado, refiriéndose a los momentos previos a la aprobación del artículo 90 en los términos que acabamos de transcribir, "la discusión fue desviándose del fondo del asunto por circunstancias accidentales", y luego afirma: "es evidente que la Asamblea

(3). Diario de Debates del Congreso Constituyente de Querétaro, Tomo II, pp. 477 y 478.

(4). CAMARA DE DIPUTADOS DE LA LII LEGISLATURA DEL CONGRESO DE LA UNION op. cit., vol. 10, apostilla 23.

no pretendió votar en contra de los departamentos administrativos, pues nadie habla pedido su supresión"(5).

Confirma este parecer el hecho de que, en la misma sesión, se haya aprobado -sin discusión- el artículo 92 en los siguientes términos:

"Todos los reglamentos, decretos y órdenes del Presidente deberán estar firmados por el Secretario del Despacho, encargado del ramo a que el asunto corresponda, y sin este requisito no serán obedecidos. 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 de Departamento respectivo" (6).

Aunque haya sido por descuido de la Asamblea, esto bastó para que los departamentos administrativos nacieran a la vida jurídica de nuestro país. El 14 de abril siguiente, aparecía en el Diario Oficial de la Federación la ley que establecería los departamentos siguientes: Judicial -que quedó suprimido el mes de mayo siguiente por el artículo 14 transitorio de la Constitución-; Universitario y de Bellas

(5). DE LA MADRID HURTADO, Miguel; Elementos de Derecho Constitucional; 1a. edición, México; Instituto de Capacitación Política, 1982, p. 414.

(6). CÁMARA DE DIPUTADOS DE LA LI: LEGISLATURA DEL CONGRESO DE LA UNIÓN; op. cit. Vol. 10, apostilla 20.

Artes, y el de Salubridad Pública(7). De entonces a la fecha, ha habido los siguientes departamentos administrativos:

a) Ley del 25 de diciembre de 1917, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 31 de diciembre:

1. Departamento Universitario y de Bellas Artes;
2. Departamento de Salubridad Pública;
3. Departamento de Aproveccionamientos Generales Fabriles;
4. Departamento de Establecimientos y Aproveccionamientos Militares;
5. Departamento de Contraloria.

b) Ley de Secretarías y Departamentos de Estado publicada en el Diario Oficial de 31 de diciembre de 1935:

1. Departamento de Trabajo;
2. Departamento Agrario;
3. Departamento de Salubridad Pública;
4. Departamento Forestal, de Caza y Pesca;
5. Departamento de Asuntos Indígenas;
6. Departamento de Educación Física y
7. Departamento del Distrito Federal.

c) La Ley de 31 de diciembre de 1939, estableció los siguientes departamentos:

1. Departamento del Trabajo;

(7).cfr. SERRA ROJAS, Andres; Derecho Administrativo; 10a. edición, México, Editorial Porrúa, 1981, Tomo I, p. 565.

2. Departamento Agrario;
3. Departamento de Salubridad Pública;
4. Departamento de Asuntos Indígenas;
5. Departamento de la Marina Nacional y
6. Departamento del Distrito Federal.

d) La Ley del 7 de diciembre de 1946, estableció los Departamentos Agrario y del Distrito Federal.

e) La Ley de Secretarías y Departamentos de Estado de 1958, estableció los Departamentos de Asuntos Agrarios y Colonización, de Turismo y del Distrito Federal.

f) La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal de 1976, establece los Departamentos de Pesca y del Distrito Federal(8).

2.2 : Características del Departamento Administrativo.-Es difícil precisar el momento en que el departamento administrativo comenzó a apartarse de la concepción que originalmente le dio vida; sin embargo su evolución es evidente, especialmente a partir de la Ley de 1935.

El dictamen de la Segunda Comisión de Constitución

(8).Esta relacion es ilustrativa, y está tomada de ACOSTA ROMERO, Miguel; Teoría General del Derecho Administrativo; 4a. edición, México, Porrúa, 1981, p.126. Para mayores detalles v.t. SERRA ROJAS, Andrés; op. cit. p. 565, y los comentarios al artículo 90 de BARAJAS MONTES DE OCA, Santiago; Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos -comentada-; 1a. edición, UNAM, 1985, pp. 210-212.

(vid. p.7) señala las siguientes características de los departamentos administrativos:

- a) Realizan funciones exclusivamente administrativas;
- b) dependen directamente del Ejecutivo;
- c) no tienen facultad de refrendo;
- d) no tienen obligación de dar cuenta al Congreso, del estado que guarda su ramo;
- e) no se exigen constitucionalmente cualidades para el nombramiento del titular.

Además de estas características, hay que mencionar otras que también han sido sintomáticas en la evolución de los departamentos administrativos:

f) La obligación de comparecer ante cualquiera de las Cámaras para informar, cuando se discute una ley o se estudie un negocio concerniente al respectivo ramo o actividad;

g) formar parte en el consejo de ministros o cuerpo colegiado que se previene para autorizar la suspensión de garantías;

h) que el desempeño de la titularidad constituya impedimento para ser Presidente (art. 82 fracción VI de la Constitución).

i) pertenecer a una jerarquía inferior a las secretarías de Estado, en el orden administrativo.

El 8 de enero de 1943, apareció publicada la reforma al artículo 82 en su fracción VI para incluir dentro de los impedidos para ser Presidente de la República, a quienes hubieren ocupado, en los últimos seis meses al día de la elección, la jefatura o secretaría general de un departamento administrativo.

El Diario Oficial del 31 de enero de 1974, publicaba las reformas al artículo 93 de la Constitución, con las siguientes consecuencias:

a) desde ahora, los jefes de los departamentos administrativos estarán obligados a comparecer ante cualquiera de las Cámaras, cuando se discuta una ley o se estudie un negocio relativo a su ramo o actividad;

b) los Jefes de los departamentos administrativos, luego que esté abierto el periodo ordinario de sesiones, deben comparecer al Congreso para informar el estado que guarda su ramo.

El 29 de diciembre de 1976, apareció la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, que venía a sustituir a la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado de 1958. En su artículo 10, prescribe lo siguiente: "Las secretarías de Estado y los departamentos administrativos tendrán igual rango, y entre ellos no habrá, por lo tanto, preeminencia alguna".

Por último, tenemos las reformas a los artículos 29 y 92 de la Constitución, ambas publicadas en el Diario Oficial de la Federación del 21 de abril de 1981. La primera -que reforma el artículo 29- sustituye la expresión "consejo de ministros" por una referencia expresa a los órganos que intervienen en la suspensión de garantías. Desde luego que, en esta referencia hace mención de los departamentos administrativos, al lado de las secretarías de Estado. La segunda reforma, da la facultad de refredo a los titulares de los departamentos administrativos, facultad que, hasta entonces, sólo tenían los secretarios de Estado.

3. Alternativas para especificar a los departamentos administrativos.

En virtud de lo anteriormente expuesto, es necesario buscar alguna fórmula para definir a los departamentos administrativos; más aún por la enorme similitud que guardan con las secretarías de Estado. En otras palabras, los criterios que tradicionalmente se venían utilizando para esta distinción y a los que recurrieron durante muchos años los publicistas nacionales, ya no nos permiten definir con propiedad al departamento administrativo(9).

(9). Entre otros: FRAGA, Gabino; Derecho Administrativo; 22a. edición, Mexico, Porrúa, 1982; ACOSTA ROMERO, Miguel; op. cit.; y SERRA ROJAS, Andres; op. cit.

Así pues, tenemos la más importante de todas las distinciones, que es la teórica diferencia entre asuntos políticos y asuntos puramente administrativos; o como lo explica Ruiz Massieu, diciendo que los departamentos administrativos carecen de "jerarquía política"(10).

Por otra parte, aún persiste la diferencia en razón de los requisitos que constitucionalmente se exigen a los secretarios de Estado, y que no se exigen a los titulares de los departamentos administrativos.

Además de las anteriores, tenemos una diferenciación que nos proporciona Miguel de la Madrid Hurtado: "en la práctica son pocas las diferencias reales que existen entre las secretarías de Estado y los departamentos administrativos; por lo que llegamos a la conclusión de que la diferencia es únicamente terminológica"(11).

Finalmente, nos restan dos criterios de distinción: uno que nos proporciona Faya Viesca, cuando dice que "la nueva creación de Departamentos Administrativos podrá obedecer a la menor complejidad de las acciones administrativas a desarrollar"(12). El otro lo tomamos de

(10). RUIZ MASSIEU, José Francisco; Saludios Jurídicos sobre la Nueva Administración Pública Mexicana; 1a. edición; editorial Limusa, México, 1981, p. 112.

(11). DE LA MADRID HURTADO, Miguel; op. cit. p. 416.

(12). FAYA VIESCA, Jacinto; La Administración Pública Federal; 2a. edición, México, Torrua, 1962, p. 65.

Serra Rojas, cuando dice que "a lo sumo (los departamentos administrativos) eran una forma administrativa transitoria hacia su integraci3n como secretarías de Estado"(13).

3.1: Funciones Administrativas y Politicas.-Con respecto a la te3rica distinción entre funciones meramente administrativas y funciones politicas, pensamos que es el criterio de distinción más importante, pues se trata del principio que llev3 a los integrantes de la Segunda Comisi3n de Constituci3n a concebir la multicitada . figura. Paralelamente, este principio es también la primera causa del paulatino movimiento del departamento administrativo hacia su similitud con la secretaría de Estado. La vida, la pr3ctica, el protocolo de la administraci3n p3blica, provocaron la paulatina politizaci3n del departamento administrativo. Este hecho hizo necesario que el legislador fuera acomodando la regulaci3n constitucional y administrativa a los nuevos matices que el departamento iba presentando. Sirva como ejemplo de esto, lo que cuenta Jos3 Francisco Ruiz Massieu en sus comentarios al articulo 7 de la Ley Orgánica de la Administraci3n P3blica Federal: "este articulo encuentra su origen en la existencia del Departamento de Industria militar que mediante decreto, fue creado por el presidente Alemán (Diario Oficial de la Federaci3n del 16 de abril de 1947). Aunque los publicistas no abrigaron duda de que ese

(13).SERRA ROJAS, Andres; op. cit. p. 555.

organismo nunca fue un departamento administrativo, la vida administrativa, el protocolo presidencial y algunos instrumentos de menor jerarquía (manual de organización general del Ejecutivo) virtualmente le reconocieron ese carácter. Confusión que se apoyó en que en las leyes de 1917 y 1934, las fábricas de pertrechos, equipo y municiones formaban parte del Departamento de Establecimientos Fabriles y Aprovisionamientos Militares, departamento administrativo. Sin embargo, para la doctrina administrativa es claro que los departamentos sólo pueden crearse mediante ley del Congreso de la Unión"(14).

Así como la vida administrativa, etc. motivó entonces que el Departamento de Industria militar acabara confundido como un departamento administrativo, el departamento administrativo ha sido objeto de una paulatina politización, con lo que el criterio de distinción de funciones por la naturaleza política o administrativa de las mismas, no nos da más que una razón histórica de distinción, dado el origen diverso de los departamentos y las secretarías. Por si esto no bastara, tenemos además que, en la práctica, los departamentos administrativos pueden desempeñar funciones políticas de acuerdo con la Constitución(15).

Pero la explicación no termina aquí: Nos parece que por

(14). RUIZ MASSIEU, José Francisco; op. cit. p. 49.

(15). cfr. DE LA MADRID HURTADO, Miguel; op. cit. p. 41a.

lo que llevamos dicho queda claro que el departamento administrativo no es el legatario de la aspiración de la llevada y traída idea que inspiró a los integrantes de la Segunda Comisión de Constitución. ¿Dónde quedó esta idea? Dice Fernández Ruiz: "El Constituyente de Querétaro creó los departamentos administrativos para la atención a la amplia actividad empresarial que preveía para el Estado. Esto coincide de alguna forma con los principios teóricos que originaron la descentralización administrativa, que era poco conocida en México en 1917. Por lo tanto, el departamento administrativo es antecedente teórico de la descentralización administrativa (organismos descentralizados y empresas de participación estatal que operan servicios públicos)"(16).

Es así como la pretensión de la Segunda Comisión quedó cristalizada en el artículo 90 constitucional, que fue reformado en 1981 para dar "carta de naturalización" a la Administración Pública Federal paraestatal(17). Son los órganos del sector paraestatal los que mejor reúnen los presupuestos que establecía la Segunda Comisión. Desde luego que no son ajenos a la política, pues esta aspiración es difícil de realizar al grado de contar con órganos que, al mismo tiempo que dependan directamente del Ejecutivo, sean ajenos completamente a la política. Bien sabemos que está

(16). INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURIDICAS DE LA UNAM; op. cit. pp. 96 y 97.

(17). cfr. BARAJAS MONTES DE OCA, Santiago; op. cit. p. 212.

politizada hasta la última empresa paraestatal inclusive, y esto obedece a que es difícil encontrar dentro de la Administración Pública funciones que sean puramente administrativas, porque en la vida se dan unidos lo político con lo administrativo. Sin embargo, hay que aclarar que, con esta fórmula -la del sector paraestatal- se consigue cierto distanciamiento de la vida política.

3.2: Requisitos Constitucionales.-Con respecto a los requisitos que constitucionalmente se exigen para el nombramiento de un secretario de Estado y que no se exigen para el nombramiento de un Jefe de departamento administrativo, pensamos que, dado el status jurídico que han alcanzado los departamentos, no hay razón jurídica para que esa diferenciación subsista en el artículo 91 constitucional. Héctor Santos Azuela nos dice en su comentario al citado precepto que "para una calificada corriente de autores, ha menester reformar el artículo 91 constitucional con el propósito de extender estos mismos requisitos a los jefes de los diferentes departamentos administrativos"(18). No nos proporciona un parámetro satisfactorio para establecer la distinción que estamos pretendiendo.

3.3: Sobre la Complejidad de las funciones.-Con

(18). Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos -comentada-; Comentarios al artículo 91; op. cit. p. 214.

respecto a la complejidad de la función, cabe decir que no tenemos elementos consistentes para afirmar que en la práctica haya sido así, y menos para afirmar que la legislación nos de pie para distinguir la importancia o complejidad de funciones que han de corresponder a las secretarías y departamentos. A continuación, abundamos más sobre esto:

El artículo 90 constitucional y el 26 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, nos dicen que, tanto las secretarías como los departamentos, constituyen parte esencial de la Administración Pública Federal centralizada. Ambos están dispuestos para la atención de los negocios del orden administrativo de la Federación. Son pues órganos constitucionales de carácter indispensable para efectuar las tareas propias del Ejecutivo federal. De acuerdo con el artículo 80 de la Constitución, el Ejecutivo se deposita en la persona del Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, quien tiene a su cargo la jefatura de la Nación, y en particular la jefatura de la Administración Pública Federal centralizada y paraestatal.

Secretarías y departamentos ejercen funciones de acuerdo a lo establecido por la Constitución y por la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, pero nunca estas funciones pueden rebasar las propias y naturales del Ejecutivo Federal. No pueden actuar pues al margen de la Administración Pública Federal, invadiendo funciones de los

poderes Legislativo y Judicial). Secretarías y departamentos ejercen una "permanente representación del Presidente de la República en su particular rama"(19); con lo que "todo acto de una secretaría de Estado es responsabilidad del poder Ejecutivo"(20). En este orden de ideas, el Presidente de la República "no solamente obra por conducto de las secretarías de Estado, sino que también lo hace por mediación de los departamentos administrativos"(21).

Volviendo al artículo 90 constitucional, tenemos que la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal establece, con fundamento en aquel, el número, denominación y competencia de las secretarías y departamentos. De este modo, el ámbito de competencia de entrambos, lo prescribirá siempre una ley emanada del Congreso de la Unión. Esta Ley - LOAPF-, en sus artículos 1o., 2o., 6o., 26 y muchos más, confirman lo que hasta aquí hemos dicho, de modo que podemos afirmar que, tanto en el orden constitucional como en el de la Ley reglamentaria, pueden corresponder el mismo tipo de funciones a una secretaría de Estado que a un departamento administrativo, no habiendo por tanto lugar para aseverar que se distinguen unos y otros por el diverso grado de complejidad de la función que desempeñan.

(19). FAYO VIESCA, Jacinto; op. cit. p. 115.

(20). Semanario Judicial de la Federación; T. 25, p. 1794, Sa. época, citado en FAYO VIESCA, Jacinto; op. cit. p. 118.

(21). FRAGA, Gabino; op. cit. p. 183.

3.4: Preámbulo de las Secretarías.-Respecto de considerar los departamentos administrativos como preámbulo hacia la transformación en secretaría, tenemos que describe lo que en la práctica sucedió con los departamentos administrativos que, con el tiempo, se convirtieron en secretarías. Tal fue el caso de los Departamentos Agrario, de Turismo y de Pesca. Aunque esta tesis se funda en un hecho incuestionable, dudamos que nos sirva como fundamento para explicar actualmente esta figura. Pensamos que esa transformación que sufrieron los aludidos departamentos, estuvo motivada por el afán de simplificar la dirección de la Administración Pública, y no porque hayan sufrido estos departamentos algún cambio en la naturaleza o complejidad de su ministerio o ramo.

3.5: La Distinción Nominal.-Aunque parezca muy superficial, la distinción terminológica nos da algunas pistas. En primer lugar, nos deja claro, por el principio de identidad, que la secretaría no es departamento y este no es secretaría.

En seguida tenemos que, a nivel constitucional y de la LOAPF, la distinción ha subsistido, a pesar de las sucesivas reformas de 1943, 1974 y 1981, a los artículos 29, 90, 92 y 93. Hay un deseo expreso del constituyente permanente y del Congreso de la Unión, de mantener la distinción. Esto puede tener tres explicaciones:

Primera.- Inercia: el Constituyente permanente ha mantenido la distinción por inercia, esto es, dejándose llevar por la tradición, sin haberse detenido nunca a cuestionar la subsistencia en la legislación de los departamentos administrativos, que además de aparecer reiteradamente (por ejemplo, en la LOAPF, casi siempre aparecen junto a las secretarías), aparecen en plural. ¿Se puede concebir mayor afán de establecer legislación muerta?

Segunda explicación. Se ha mantenido la expresa diferenciación, previendo las futuras necesidades de departamentos administrativos que demandará la Administración. Esto suena sensato, pero resulta difícil explicar para qué funciones será necesario establecer nuevos departamentos administrativos.

Tercero. Se ha mantenido la diferencia por atención al Departamento del Distrito Federal. En este caso, lo único que extraña es que por un solo departamento, se maneje habitualmente la expresión en plural.

El lector podrá optar por la alternativa que más le plazca. Nosotros preferimos pensar que la reiterativa discriminación entre secretarías y departamentos obedece a las últimas dos razones que asentamos, que son entre sí complementarias: el Departamento del Distrito Federal subsiste y la Administración puede llegar a encontrarse en la necesidad de establecer nuevos departamentos administrativos.

Si al presente no conocemos las necesidades que demandarán esto, es porque el Legislativo tampoco lo sabe exactamente. Se trata de una medida previsoría, de abrir la brecha en la legislación para contar con un instrumento al que se pueda recurrir en caso necesario.

4. El Departamento del Distrito Federal Como Departamento Administrativo.

Visto lo anterior, ahora nos corresponde analizar al Departamento del Distrito Federal a la luz de lo que ya hemos dicho sobre el departamento administrativo. Para esto, expondremos en primer término algunas corrientes de opinión que nos han parecido más relevantes. Por una parte tenemos aquellos que niegan el carácter de departamento administrativo al Departamento del Distrito Federal. Con estos incluiremos aquellos que, tal vez pretendiendo ser menos radicales, aseguran que es un departamento administrativo qui generis. Por otra parte vienen aquellos que, aceptando que el Departamento del Distrito Federal es un departamento administrativo, dudan que el gobierno del Distrito deba encomendarse a este órgano.

4.1: Quienes afirman que no es un Departamento Administrativo.-Andrés Serra Rojas explica primero lo que es el régimen de "centralización administrativa con desconcentración": "se caracteriza por la existencia de órganos administrativos, que no se desligan del poder central y a quienes se les (sic) otorgan ciertas facultades exclusivas para actuar y decidir, pero dentro de límites y

responsabilidades precisas, que no los alejan de la propia administración. La competencia que se les (sic) confiere no llega a su autonomía". Cita a Buttgenbach: "la desconcentración es un sistema de organización administrativa, en el cual el poder de decisión, la competencia de realizar actos jurídicos que obliga a la persona jurídica, son atribuidos a los agentes jerárquicamente subordinados a la autoridad central y superior de este servicio"(22).

Luego afirma que "el Departamento del Distrito Federal corresponde al tipo de organización centralizada con desconcentración, con los caracteres doctrinales que antes hemos señalado para este régimen" y concluye que "el Distrito ni debe ni puede compararse a un Departamento de Estado" puesto que el 92 constitucional distingue expresamente el Gobierno del Distrito de los Departamentos(23).

No compartimos este punto de vista. En tanto que se apoya en la versión anterior del artículo 92 constitucional, porque, si bien dicho precepto distinguía los departamentos administrativos del gobierno del Distrito, esto no debe conducirnos a conclusiones de tal naturaleza:

En 1917, el 92 constitucional se redactó en los términos propuestos por la segunda Comisión y, según indicamos antes(cfr.p.7), sin discusión alguna. En los mismos

(22). SERRA ROJAS, Andres; op. cit. p. 471.

(23). Ibid. pp. 570 y 571.

términos subsistió el artículo, hasta las reformas que publicó el Diario Oficial el 21 de abril de 1961 (texto actual). El Departamento del Distrito Federal apareció en 1934, y desde entonces tiene encomendado el gobierno del Distrito Federal. De este modo, la Asamblea constituyente de 1917 ignoraba que el gobierno del Distrito se encomendaría a un departamento, ya que, hasta ese momento, solo se concebía la figura del Gobernador. Es lógico que el Constituyente designara por separado a los departamentos administrativos y al Gobierno del Distrito. De no ser así las cosas, el Constituyente permanente debió mantener la distinción original en las reformas de 1961.

En tanto que afirma que es un órgano centralizado con desconcentración, disentimos del maestro Serra Rojas, al menos en cuanto a los términos en que justifica su aserto, porque no nos da ningún parámetro para distinguir los departamentos de las secretarías, dado que las características que enuncia son muy generales e igualmente aplicables a las secretarías.

Don Gabino Fraga nos dice que el Departamento del Distrito Federal tiene sustanciales diferencias con los departamentos administrativos a que alude la LOAPF. Se apoya en el artículo 92 -versión anterior- y hace algunas comparaciones: "el Distrito Federal tiene territorio, tribunales, órgano legislativo... Ninguno de estos elementos se encuentra en los departamentos administrativos, y si el

Distrito Federal se ha venido llamando departamento es porque se ha olvidado que la Constitución lo llama Gobierno y a quien lo maneja, subordinado al Presidente de la República, lo designa Gobernador del Distrito Federal."(24)

Es clara la resistencia de Fraga en reconocer el carácter de departamento administrativo al Departamento del Distrito Federal, sobre todo cuando concluye que "(el Jefe) es un simple agente del Poder Ejecutivo, que desde el punto de vista jurídico, no ofrece ninguna diferencia con los demás empleados del mismo poder. Sin embargo, la Ley lo declara de igual rango que los Secretarios de Estado (art. 10 LOAPF)."(25)

Por un lado, Fraga compara el Distrito Federal con los departamentos administrativos. En esto se equivoca, ya que, en todo caso debe comparar el Departamento del Distrito Federal con los otros departamentos administrativos, puesto que es distinto hablar de Distrito Federal que hablar de su Departamento. Cuando dice que el Distrito tiene territorio, tribunales, órgano legislativo... , elementos que no tienen los departamentos administrativos, está en lo correcto; pero que de esto concluya que el departamento del Distrito Federal no es departamento administrativo, se equivoca, ya que este tampoco cuenta con territorio, tribunales, etc, porque estos son del Distrito Federal. Ahora bien, respecto del régimen

(24). FRAGA, Gabino; op. cit. pp. 191-195.

(25). Ibid. p. 183.

patrimonial y financiero, dice que esta "entidad sui generis" los tiene propios (26); pero aquí también se confunde respecto de lo propio del Distrito Federal y lo propio de su Departamento, ya que es el Distrito Federal quien tiene personalidad jurídica propia y, en consecuencia, es capaz de tener patrimonio y régimen financiero propios.

A mayor abundamiento de esto último que hemos dicho, Ignacio Burgoa dice que "la función administrativa del Distrito Federal, o sea, el "gobierno" en su sentido estricto indebido, se deposita en el mismo Presidente de la República, según lo ordena la fracción VI, base primera, del artículo 73 constitucional. El ejercicio del gobierno, conforme a esta disposición, lo despliega el Presidente "por conducto del órgano u órganos que determine la ley respectiva", cuyo conjunto forma la entidad gubernativa denominada Departamento del Distrito Federal. En consecuencia, no debe confundirse a este Departamento con el Distrito Federal propiamente dicho, pues aquel es la organización burocrática que por prescripción constitucional desempeña el gobierno administrativo de este y que originariamente incumbe al Presidente. Por tanto, quedan fuera de la competencia del mencionado Departamento y de todos y cada uno de los órganos que lo integran, las funciones legislativa y jurisdiccional que dentro del Distrito Federal se despliegan respectivamente

(26). cfr. Ibid. p. 195.

por el Congreso de la Unión y por los tribunales..."(27)

Continuando con Burgoa, tenemos que más adelante explica que el Distrito Federal es una entidad federativa con personalidad jurídico-política propia y que integra, en unión de los Estados, a la República Mexicana, según lo declara la Constitución en su artículo 40. Por virtud de esta personalidad tiene la titularidad del dominio de los bienes que componen su patrimonio y que son distintos de los que pertenecen a la Federación(28).

Tenemos que dejar claro dos cosas: por una lado, que las autoridades del Departamento son federales y, en consecuencia, carecen de personalidad como tales. Por otro lado, el Distrito Federal es una entidad distinta de la Federación, con personalidad y patrimonio propios.

En apoyo a lo primero, nos permitiremos citar la siguiente tesis del Pleno:

"INVASION DE ESFERAS NO EXISTE CUANDO SE TRATA
DE ATRIBUCIONES DEL D.F.

El artículo 103 de la Constitución General de la República, en sus fracciones II y III, establece la facultad de los Tribunales federales para resolver controversias que se susciten por leyes o actos de autoridad federal que

(27). BURGOA ORIHUELA, Ignacio; Derecho Constitucional Mexicano; 4a. edición, Mexico, Porrúa, 1981, p. 898.

(28). Ibid., p. 902.

vulneren o restrinjan la soberanía de los estados, y por leyes o actos de las autoridades de los estados que invadan la esfera federal, pero no del Distrito Federal, ya que no es un estado de los que conforman el pacto federal, pues aún cuando desde el punto de vista material, al igual que los estados, el Distrito Federal es una entidad más, como se desprende de lo preceptuado por el artículo 43 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la realidad de las cosas es que su administración, dirección y gobierno se ejercen por la federación, puesto que desde el punto de vista material mantiene una relación de dependencia con la propia federación de estados, de manera que las funciones legislativas de la entidad están encomendadas al Congreso de la Unión (artículo 73, fracción VI de la Constitución Federal), la función administrativa depende del Presidente de la República, quien atiende directamente su gobierno (artículo 73, fracción VI, base primera de la carta magna) y por último, la función judicial se encomienda exclusivamente a los órganos jurisdiccionales encabezados por el Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, cuyos miembros son nombrados también por autoridades federales según el procedimiento particular que señala la propia Constitución (73, fracción VI, base cuarta)."(29)

(29). APENDICE AL SEMANARIO JUDICIAL DE LA FEDERACION; Parte I: 1917-1985. Tribunal Pleno, Tesis n. 63, p. 134, 7a. época, primera parte. En el mismo sentido. SERRA ROJAS, Andrés; op. cit. p. 571, que cita el Amparo 5681-50: «Las autoridades del departamento, son autoridades federales». Esta resolución se apoya en datos ...

De lo anterior se desprende que el Departamento del Distrito federal no es una persona moral, sino un organismo de gobierno encabezado por un Jefe, que depende directamente del Presidente. Los actos del Jefe del Departamento, son actos del Presidente, debido que actua a nombre de este(30).

Con relación a la personalidad del Distrito Federal y la consecuente capacidad de poseer régimen patrimonial y financiero propios, independientes de la Federación, tenemos otra tesis del Pleno que no deja lugar a dudas sobre el particular:

"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 trasladan a otro lugar, se erigirá el 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

... históricos y jurídicos, <<que demuestran sin género de dudas la naturaleza federal del distrito y el carácter federal de todas sus autoridades, puesto que no tienen autonomía político-administrativa>> Departamento del Distrito Federal, sexta época, V. III p. 168 y Tomo V, p. 167, Tomo VI, p. 186.
(30). BURGOA DRIHUELA, Ignacio; op. cit. p. 903. v.t. ACOSTA ROMERO, Miguel; op. cit. pp. 147 a 148.

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 5o. que el Presidente de la República tendrá a su cargo el Gobierno del Distrito Federal y lo ejercerá por conducto del funcionario que se denominará Jefe del Departamento del Distrito Federal, disponiendo en su artículo 2o. que la función legislativa, 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 en el artículo 3o. 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 del artículo 23 de la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal, se establece que compete al propio Departamento, en materia hacendaria, la realización de 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 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 la matanza de ganado a quien se atribuye la responsabilidad penal en el caso."(31)

Así, desde el punto de vista formal, las autoridades del Departamento del Distrito son Federales y, como tales, no tienen régimen patrimonial y financiero propios. Lo contrario equivaldría a pretender que también las secretarías de Estado fueran propietarias de los bienes que

(31). Competencia No. 30154 entre el Juez decimoquinto de la quinta corte penal del Partido Judicial de México, Distrito Federal, residente en esta capital, y el Juez 10. de Distrito en materia penal, en el D.F., para conocer de la averiguación abierta contra Filiberto Zaldivar Flores, por el delito a que se refiere la fracción XXV, artículo 10 de la Ley de Responsabilidades de los funcionarios y empleados de la federación, en el Distrito y Territorios federales, y de los Altos funcionarios de los Estados, fallada el 9 de febrero de 1955, por unanimidad de 17 votos. Pleno, Informe de 1955, p. 42. Tomada de tesis y Jurisprudencia Sobresalientes 1955-1963, edición Mayo; pp. 129-130.

administran. Desde el punto de vista material, el Distrito es una entidad federativa local, distinta de la Federación. (32)

El tratadista José Francisco Ruiz Massieu no dice que "las primeras leyes de organización de la Administración centralizada, siguiendo la terminología de la Constitución, hablaban de <<gobierno>> del Distrito Federal, en tanto que desde 1934 se especifica que se trata de un departamento administrativo. Al efecto debemos asentar que no encontramos ningún argumento jurídico de peso que justifique que el legislador haya hecho esta corrección, ya que los encargados del ejecutivo en los territorios federales eran llamados <<gobernadores>> pese a que eran designados y removidos libremente por el Presidente de la República" (33).

Hasta aquí, no tenemos nada que decir, porque no funda sus aseveraciones, salvo en el anacrónico principio de la antigua versión del artículo 92. Pero en otra parte nos dice: "A diferencia de las otras secretarías de Estado y del Departamento de Pesca, el Departamento del Distrito Federal posee personalidad jurídica, por tratarse de una unidad administrativa que gobierna y administra una entidad

(32). cfr. BURGOA ORIHUELA, Ignacio; op. cit. p. 903. / v.t. Apéndice al Semanario Judicial de la Federación; parte I, séptima época; y FLEINER, Fritz; Instituciones de Derecho Administrativo; primera traducción de la octava edición alemana, Madrid, editorial Labor, S.A., 1933, pp. 259 y 260.

(33). RUIZ MASSIEU, José Francisco; op. cit. p. 98.

federativa."(34) Esto ya lo explicamos con suficiente amplitud, por lo que sólo diremos que estos motivos inducen a Ruiz Massieu a concluir que es un "departamento administrativo sui generis."(35)

4.2: Debe Corresponder a otro Organo.-Por último, analizaremos lo que nos dice Felipe Tena Ramirez, más peligroso para la subsistencia del Departamento, porque en vez de negarle carácter de departamento administrativo, nos dice que "a diferencia de las secretarías de Estado (el Departamento del Distrito Federal) no se ocupa de asuntos generales de la República, sino locales del Distrito Federal, por lo que debería corresponder a un órgano distinto de un Departamento o Secretaría, el desempeño de esta función."(36)

El Diccionario Jurídico Mexicano enarbola la misma tesis de Felipe Tena cuando dice que "es un departamento administrativo sui generis, pues no auxilia al Presidente en asuntos generales de la República, sino en los particulares del Distrito Federal."(37)

A reserva de que, más adelante, propongamos un enfoque que nos parece más adecuado para entender el departamento

(34). Ibid. p. 45.

(35). Ibid. p. 18.

(36). TENA RAMIREZ, Felipe: Derecho Constitucional Mexicano; México, Porrúa, 1973, p. 339.

(37). INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURIDICAS DE LA UNAM; op. cit., Tomo III, p. 316.

administrativo, es cuestionable que el departamento del Distrito Federal no se ocupa de asuntos generales de la República, pues si bien, materialmente, sus funciones son locales y se delimitan a un territorio -que además tiene naturaleza de entidad federativa- formalmente es una autoridad federal. Por otra parte, el gobierno del Distrito Federal puede entenderse, bajo cierto punto de vista, como un asunto general de la República: en el debate del Constituyente del 56, Don Lorenzo de Zavala dijo que, si todo el país había cooperado a levantar los monumentos de la metrópoli, ella debía ser la capital, debía pertenecer a todo el país y no solo a un estado (38).

Para concluir algo de todo lo expuesto, y precisar a fin de cuentas si el gobierno del Distrito Federal debe corresponder a un departamento administrativo, nos permitiremos echar marcha atrás con el afán de llegar a los presupuestos fundamentales que nos permitan, partiendo de ellos, formular una conclusión satisfactoria .

(38). Citado por TENA RAMIREZ, Felipe; op. cit. p. 196.

5. Una Forma de Abordar el Estudio del Departamento del Distrito Federal.

5.1: Formas de Estado, de Gobierno y de Organización Administrativa.-Es frecuente que los tratadistas de Derecho Administrativo comiencen sus estudios sobre Teoría General, analizando las formas de Estado y de Gobierno. Esto es así, porque hay una indudable conexión entre unas y otras formas, de modo que la forma que asume un Estado, influirá en la forma de gobierno. En el decir de Paolo Biscaretti di Ruffia, "el problema de la clasificación de las formas de gobierno se conecta con la determinación previa de las principales formas de Estado."(39)

En la génesis de un Estado se encuentra, en primer término, la concurrencia de los elementos que esencialmente lo integran, de los cuales, el postrero de todos ellos, es el gobierno, que una vez confirmado como soberano, concluye con la formación del Estado.

Excede a nuestras posibilidades, detenernos a considerar la enorme diversidad de corrientes de opinión que a este respecto se han sustentado, por lo que, simplemente, trataremos de dar relevancia a la influencia que la llamada

(39). BISCARETTI DI RUFFIA, Paolo; Derecho Constitucional; Madrid, editorial Tecnos, 1965, p. 224.

forma de Estado ejerce sobre la forma de gobierno; para luego explicar la influencia de esta en las formas de organización administrativa.

Ignacio Burgoa, al abordar la distinción entre formas de Estado y de Gobierno, dice que "la manera de ser" de uno es independiente de "como" sea el otro. Pone como ejemplo la monarquía y la república que pueden existir en un Estado federal o en un Estado Unitario.(40)

5.1.1: La manera como se han de entender las formas de Estado.-Al pretender diagnosticar la influencia que las llamadas formas de Estado ejercen sobre las formas de gobierno, es importante ponernos de acuerdo respecto de la perspectiva desde la cual estas formas se clasifican, y de lo que entendemos por cada una de ellas.

Pensamos que se puede hablar de formas de Estado atendiendo al origen del mismo (a su génesis como Estado), ya que todos los Estados, en tanto que son Estados, no se distinguen por sus elementos esenciales, porque el concepto de Estado se obtiene por abstracción de estos, prescindiendo de aquello que no tienen en común; de tal manera que se pueden distinguir de lo que no es Estado (por ejemplo, de la comunidad internacional, del Municipio, etc.); pero no se pueden distinguir entre sí por el hecho de ser

(40). BURGOA D., Ignacio; op. cit. p. 398.

Estados. Sin embargo, se pueden distinguir por su origen, por su gobierno, etc.

El Estado, más que asumir formas diversas, es una forma que asume la sociedad para organizarse (es una forma histórica, positiva), es una forma de organización política;(41) por lo que no cabe una clasificación apriorística de formas de Estado; sino que, en todo caso, una clasificación de Estados, que si es factible en razón de determinaciones diversas a su carácter de Estado.

En este sentido, "Estado federal" puede designar a un Estado que tuvo ese origen (como el caso de E.E.U.U., que nace como Estado en virtud de una federación) o a un Estado que ha recurrido a dicha fórmula para organizar su gobierno, como sucedió en México, Canadá y Brazil, en que, según advierte el mismo Burgoa, "se advierte sin lugar a dudas que antes de que se implantara el régimen federal en la Constitución de 1824 no existían los Estados libres y soberanos."(42) Más claramente, Tena Ramírez dice: "si el sistema federal fue, en el país de donde es oriundo, un producto de la propia experiencia, al cabo del tiempo se le consideró susceptible de ser utilizado en pueblos que no habían recorrido análoga trayectoria histórica a la que en Estados Unidos desembocó natural y espontáneamente en la forma federal. De este modo se independizó el sistema federal

(41). SERRA ROJAS, Andrés; op. cit. p. 398.

(42). BURGOA O., Ignacio; op. cit. p. 453.

del fenómeno histórico que lo hizo aparecer y conquistó vigencia autónoma en la doctrina y en la práctica constitucional."(43) Por si esto no bastara, continúa diciendo: "El sistema federal ha llegado a ser, por lo tanto, una mera técnica constitucional, cuya conveniencia y eficacia para cada país no se miden conforme a las necesidades de Norteamérica, sino de acuerdo con las del país que lo hace suyo."(44) También nos da a entender que el sistema federal es sistema de gobierno, más que forma de Estado, cuando afirma que "si el federalismo sirve para centralizar poderes antes dispersos (...) también puede ser utilizado para descentralizar poderes anteriormente unificados."(45)

En este orden de ideas, el carácter federal o unitario de un Estado se añaden como un elemento accidental al mismo, para hacer referencia a su origen o a la manera en que el gobierno se organiza; pues, repetimos, el ser federal o unitario afecta a su origen o a uno de sus elementos constitutivos. En tanto que el ser federal o unitario califica la forma de gobierno, clasificar los Estados en federales y unitarios, equivale a clasificarlos en grandes y pequeños, por razón de su territorio; o a clasificarlos en populosos y de baja densidad, por razón de su población.

(43). TENA RAMÍREZ, Felipe; op. cit. p. 108.

(44). Ibidem.

(45). Ibidem./ v.t.: HERRERA Y LASO, Manuel; Estudios de Derecho Constitucional; México, editorial Polis, 1940, pp. 39 a 43.

La forma de gobierno viene a ser la manera en que el poder se instituye y organiza. Así lo afirma Delgado Pinto: "El principio de legitimación en que se apoye el poder y la forma de organizarse dan lugar a las distintas formas de gobierno."(46) Comparte también este punto de vista Carlos S. Faytt, cuando dice que "la democracia es también una técnica de organización del poder de autoridad del Estado y como tal una forma de gobierno..."(47)

En apoyo a esto, vamos a ver también lo que dice Kelsen: "Lo único que distingue al Estado unitario dividido en provincias autónomas, de un Estado Federal, es el grado de descentralización. Y así como el Estado federal se distingue de un Estado unitario sólo por un mayor grado de descentralización, del mismo modo se distingue una confederación internacional de Estados de un Estado federal. En la escala de la descentralización, el Estado Federal ocupa un lugar intermedio entre el Estado unitario y la Unión Internacional 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, es

(46). DELGADO PINTO, Jose; en Gran Enciclopedia Rialp; Tomo 9, p. 251, voz: Estado.

(47). FAYTT, Carlos S.; Derecho Político; Buenos Aires, editorial Abelardo Ferrot, 1962, p. 399. / v.t. LUEWENSTEIN, Karl; Teoría de la Constitución; segunda edición, Barcelona, editorial Ariel, 1976, p.43; llama a las formas de gobierno «tipos de institucionalización del poder político».

decir, con una comunidad constituida por el derecho internacional."(48)

Este grado de descentralización, se refiere desde luego al ejercicio del poder, que permite hablar de formas opuestas de disponerlo: federal o descentralizado y unitario o centralizado.

Un último razonamiento sobre esto:

Dice el artículo 105 de la Constitución: "Corresponde sólo a la Suprema Corte de Justicia de la Nación conocer de las controversias que se susciten entre dos o más Estados; entre los poderes de un mismo Estado sobre la constitucionalidad de sus actos y de los conflictos entre la Federación y uno o más Estados, así como de aquellos en que la Federación sea parte en los casos que establezca la ley".

Por su parte, el artículo 40 de la misma Constitución -ubicado en el "TITULO SEGUNDO, Capítulo Primero", llamado "De la Soberanía Nacional y de la Forma de Gobierno"- dice:

"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."

Tenemos a continuación una ejecutoria del Pleno:

(48). KELSEN, Hans; Teoría General del Derecho y del Estado; 1a. edición, Mexico, UNAM, 1949, p. 333.

"Por Federación debe entenderse para los efectos del citado artículo 105 constitucional, la entidad Estados Unidos Mexicanos, sin que sea jurídico confundir a la entidad con la forma de Gobierno que tiene adoptada, ni con alguno de los tres poderes mediante los cuales se ejerce la soberanía de la nación; ni menos aún con alguno de los órganos cualquiera de esos poderes." (49)

De lo anterior se deduce, por un lado, que el Estado Mexicano se llama Estados Unidos Mexicanos y que también podemos referirnos a él con la palabra Federación. Por otro lado concluimos que la forma de gobierno que tiene adoptado es republicano, representativo, democrático y federal.

5.1.2: Como se pueden entender las formas de gobierno.-El gobierno puede organizarse de maneras muy variadas, tantas que no dudamos en afirmar que cada Estado tiene su forma propia de gobierno. La clasificación que hagamos de dichas formas puede obedecer a varios criterios o puntos de vista. Hasta ahora solo hemos mencionado la forma federal y la forma unitaria, que, cuando menos provisionalmente, podemos decir que se clasifican en este caso, según el grado de descentralización que permiten.

Siguiendo el estudio que al respecto hace el Profesor García-Trevijano Fos, podemos hacer, a grandes rasgos, la

(49). SEMANARIO JUDICIAL DE LA FEDERACION: sexta época, ejecutoria del Pleno, Tomo IX, p. 41.

siguiente clasificación de formas de gobierno, con la única intención de ilustrar la influencia de las mismas sobre las formas de organización administrativa.

Por la forma institucional de gobierno o, como dirían otros, por su principio de legitimación, el gobierno puede ser monárquico y republicano; y, fundamentalmente, se distinguen estas dos formas porque el Presidente (en la república) representa a la Nación y el monarca está por encima, como poder moderador.

Al hablar de monarquía, podemos distinguir entre monarquía absoluta, monarquía constitucional limitada y monarquía parlamentaria. En la absoluta, el monarca concentra todos los poderes; en la constitucional, el monarca se autolimita, otorgando una constitución al pueblo, pero conservando los poderes fundamentales del Estado; y en la parlamentaria, el monarca pierde la mayoría de sus poderes estatales, quedando reducido a poco más de un símbolo.

En la república el régimen emerge del pueblo y el presidente tiene la representación (en el sentido que daba Montesquieu) de la Nación. Suele presentarse como parlamentaria o presidencial.

Por virtud del régimen político, esto es, por la forma como se contrapesan o equilibran las distintas fuerzas que componen una organización política, las formas de gobierno serán de concentración de poderes y de separación de poderes. Dentro de la primera forma, puede haber dictaduras

del ejecutivo y dictaduras de Asamblea. Dentro de la segunda forma, podemos mencionar como subespecies los gobiernos presidenciales y los parlamentarios.

Dentro de los gobiernos de concentración de poderes, las dictaduras del ejecutivo se caracterizan por el predominio de la voluntad de una persona o de un grupo. Aunque estamos ante un poder absoluto, no implica necesariamente que este poder sea totalitario, porque absoluto denota poder en volumen y profundidad y totalitario poder en extensión, ya que puede darse manteniéndose al margen de algunas esferas en las que no interviene (por ejemplo, que no procura modificar o intervenir en la ideología del pueblo).

No es menos dictadura la de una Asamblea, que fungiendo como poder legislativo, concentra todos los poderes.

Dentro de los gobiernos de separación de poderes, tenemos primero el presidencial, en el que la separación se lleva al extremo de que el ejecutivo y el legislativo son independientes y no pueden hacerse presión mutua. Si este gobierno se manifiesta en monarquía, equivale a una monarquía limitada o constitucional. Un ejemplo de esto lo constituye los Estados Unidos, donde el Presidente no debe su nombramiento al Legislativo, sino al pueblo; el Legislativo puede estar dominado por un partido y el Ejecutivo por otro; el Legislativo no puede destituir al Presidente y sus ministros y el Ejecutivo tampoco puede disolver al Congreso. La forma de gobierno parlamentario se caracteriza por la

influencia decisiva entre unos poderes y otros, manifestada en la posibilidad del Parlamento de destituir al Ejecutivo, y en la posibilidad de este de disolver el Parlamento.

En cuanto a su ideología o sistema político, los gobiernos pueden ser democráticos, autocráticos, totalitaristas, liberalistas y dictatoriales.

Como se podrá observar, de acuerdo con estos criterios de clasificación que hemos adoptado, no hay formas de gobierno puras, sino que se pueden encontrar combinaciones de estos elementos al por mayor, dando como resultado una gama rica por su variedad. Así, podemos encontrarnos gobiernos republicanos, parlamentarios y democráticos; monarquías presidenciales parlamentarias, etc. Incluso los términos que conceptualmente hemos separado a efectos didácticos, en la práctica se presentan aliados o confundidos; por ejemplo, nos encontramos gobiernos presidencialistas con matices parlamentarios, democracias con resabios de autarquía, e incluso federaciones con atavismos unitaristas. (50)

5.1.3: Lo que llamamos formas de organización administrativa.-Visto lo anterior, pasemos ahora al estudio

(50). GARCIA-TREVIJANO FOS, José Antonio; Tratado de Derecho Administrativo; tercera edición, Madrid, España; Revista de Derecho Privado, 1974, tomo 1, Capítulo IV. Para dar una idea de la democracia pura, v. t. HERRL, Adolfo; Teoría General del Derecho Administrativo; primera edición, México, Editora Nacional, 1975, pp. 433 a 435. Y FAYTT, Carlos S., op. cit. p. 399.

de las formas de organización administrativa o, como dice Aparicio Méndez, "formas de agrupación orgánica." (51)

Al respecto, Serra Rojas las distingue de las formas de organización política, afirmando que las formas de organización administrativa "se refieren a uno de los poderes del Estado, o sea el Ejecutivo, que es el órgano al que corresponde la función de gobierno y la administrativa; y de una manera más general a la estructura de los poderes del estado." (52)

Por su parte, Jorge Olivera Toro nos dice que "el conjunto de los órganos que desempeñan la función administrativa tienen que estar coordinados en estructura como en acción; ello se logra vinculándolos entre sí de diversas formas o maneras. Las principales son la centralización, la descentralización y la desconcentración" (53). En la misma línea, Gabino Fraga expresa que "es necesario examinar las formas en que se ordenan (los órganos administrativos y sus titulares) para constituir y dar unidad a la Administración Pública." (54)

Con lo anterior, nos damos una idea precisa de lo que,

(51). "Principios de Organización Administrativa"; Revista de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales; Año II, (Julio de 1951) n. 3, p. 587.

(52). SERRA ROJAS, Andrés; op. cit. p. 492.

(53). OLIVERA TORO, Jorge; Manual de Derecho Administrativo; 3ª. edición, México, editorial Porrúa, 1972, p. 16.

(54). FRAGA, Gabino; op. cit. p. 1657 v.t. ACOSTA ROMERO, Niquel; op. cit., p.66 y MERILL, Adolfo; op. cit. p. 398. Este último los llama "sistemas de organización administrativa."

en la doctrina del derecho administrativo, se entiende por formas de organización administrativa.

Por los razgos comunes a las diversas maneras en que los organismos de la Administración se estructuran y se disponen o adscriben en la estructura jerárquica administrativa, estos se suelen agrupar en formas centralizadas, desconcentradas, descentralizadas y empresas de participación estatal.(55) Simplificando las cosas, y siguiendo lo que establece la Constitución, esta clasificación puede quedar como centralizada y paraestatal.(56)

Estas clasificaciones, aunque se fundan en la legislación, son conceptuales, por lo que hay que advertir que "la centralización como la descentralización no se configuran legalmente en puridad, ya que existen formas administrativas que se acercan o se confunden a una y a otra por ser indefinidas, mal configuradas o incomprendidas, o la práctica obliga con frecuencia a aportar algunas atenuaciones a la centralización, dando a ciertos agentes administrativos

(55). cfr. FRAGA, Gabino; op. cit. pp. 165 y ss.

(56). El artículo 90 constitucional nos dice que la Administración Pública será centralizada y paraestatal. A su vez, la LOAPE establece que la centralizada la integran la Presidencia de la República, las Secretarías de Estado, los Departamentos Administrativos y la Procuraduría General de la República; la paraestatal la integran los organismos descentralizados, las empresas de participación estatal, las instituciones nacionales de crédito, las organizaciones auxiliares nacionales de crédito, las instituciones nacionales de seguros y fianzas, y los fideicomisos (cfr. art. 10.).

el poder de resolver ellos mismos, en su mismo sitio, cuestiones que no es necesario hacer remontar hasta el ministro." (57)

5.1.4: La influencia de unas formas sobre otras.-

Estas formas de organización administrativa reciben la influencia de la forma en que el gobierno se organiza. Esta es la razón de lo que anotábamos al principio, cuando observábamos la frecuencia con la que, tratadistas del Derecho Administrativo, hacían alusiones a las formas de Estado y de gobierno. Si analizamos la somera exposición que acabamos de hacer sobre las posibles clasificaciones de las formas de gobierno, podremos imaginar lo que sucede con la Administración bajo unas y otras formas. Dice García-Trevijano: "Cada régimen y sistema político tiene su administración. Esta no es más que una fase de la política, que trata de realizar los fines señalados." (58) Luego dice: "Este es el sentido de la <<neutralidad del funcionario>>, porque la Administración trata de conseguir los fines que le marca la dirección política del país, es decir, está sometida al Gobierno." (59) Luego explica como, en un régimen parlamentario, la Administración juega un papel muy importante, manteniendo estabilidad ante el vaivén de la vida política. Igualmente expresa que la Administración en los

(57). SERRA ROJAS. Andrés: op. cit. p. 507.

(58). GARCÍA-TREVIJANO FOS. José Antonio: op. cit. p. 115.

(59). Ibidem.

gobiernos presidencialistas se encuentra sometida al equilibrio de los poderes; los sistemas totalitarios requieren un aparato administrativo más complejo, por el enorme trabajo que deben realizar; etc.(60) Sería objeto de un estudio muy interesante precisar con más detalle los alcances reales de esta influencia y relación entre las formas de gobierno y las formas de organización administrativa.(61)

5.2: La Importancia de las Formas de Organización Administrativa.-Ahora bien, hemos llegado a un punto medular, para lo cual nos permitimos citar nuevamente al maestro Serra Rojas: "El desenvolvimiento institucional del Estado, se logra a través de las formas de organización política y de organización administrativa. Con las primeras se establecen instituciones políticas fundamentales; mediante las segundas se encauza la ejecución de las leyes administrativas"(62). Se entiende que, en un extremo, tenemos las formas de gobierno, si este es legítimo, su organización estará ordenada a la consecución del bien común. En el otro extremo, en ininterrumpido contacto con la población, tenemos a las

(60). cfr. ibid. pp. 115-117.

(61). Para otros ejemplos acerca de esta relación, se puede ver la explicación que hace Adolfo Merz (op. cit. pp. 427 y ss.) sobre la administración democrática y autocrática; así como lo que dice Fritz Fleiner (Derecho Administrativo, pp. 99 y ss.) sobre las transformaciones de la Administración en la Alemania de la posguerra. (62). op. cit. p. 484.

formas de organización administrativa. Estas, han de ser congruentes con la manera en que el gobierno está organizado, por lo que es importante cuidar que, efectivamente, consigan lo que el gobierno pretende ser. En ellas se manifiesta la forma de gobierno. En esta cuestión se advierte la importancia que las formas de organización administrativa tienen para el jurista. Sobre el particular, Jorge Olivera Toro dice que "los estudios relativos a la organización administrativa fueron desdichados desde el punto de vista jurídico, apartándolos del Derecho Administrativo; pero los tratadistas italianos resaltaron la importancia de esta parte del derecho Administrativo, señalando que también le corresponde a dicha disciplina jurídica el estudio del <<derecho que establece la organización de los entes que ejercen la actividad administrativa>>.(63)

No desconocemos la gran parte de ciencia administrativa que interviene en la configuración de los órganos y en el establecimiento de los cauces de las relaciones entre estos y ante los destinatarios de la actividad administrativa, pero "la estructura administrativa, no puede estar alejada del Derecho, este es la argamasa que sostiene el armazón administrativo y se hace objetivo cuando los órganos de la Administración adquieren juridicidad, cuando se delimita su competencia y así delimitada sirve de

(63). op. cit. p. 280. Cita a S. Romano: Ordinamento giuridico; Florencia, 1951, Editorial Sansoni, p. 67.

contrapeso a los órganos. Su funcionamiento opera cuando alguno de los órganos se desborda en sus funciones e invade la de otros, produciendo la desarticulación del organismo y cualquier particular afectado puede invocar la existencia del vicio de incompetencia. En admirable juego de equilibrio que tiene carácter estrictamente jurídico, el Derecho une la ruptura y reestablece el equilibrio perdido. Todavía más, a pesar de que no existe relación jurídica entre el órgano como parte, y la unidad que es la administración, un órgano puede hacer valer el hecho de que otro actuó fuera de la organización, siempre y cuando se afecten los derechos de personas extrañas a la administración, <<de tal manera que en este caso sí surge una verdadera relación jurídica, puesto que hay, por una parte, el Estado actuando por sus órganos, y, por otra, los particulares que entran en relación con esos órganos. Así, un conflicto con motivo de la competencia de dos órganos, no surge entre ellos en una forma abstracta, sino cuando hay otro interés en la relación de competencia, entre ellos>>(FRAGA, Gabino, Derecho Administrativo, sexta edición, p. 233)"(64).

5.3: Lo que el Departamento del Distrito es en definitiva.-Una vez analizada la juridicidad de las formas de organización administrativa, retomamos nuestro objetivo para

(64). Ibid. pp. 281-282.

concluir que la naturaleza del departamento administrativo es precisamente la de una forma de organización administrativa; esto es una fórmula de organización de la autoridad administrativa para el desarrollo de sus funciones. ¿Como los podremos caracterizar, en especial para distinguirlos de otras formas de organización?. La práctica -el uso habitual que se haga de ellos- puede llegar a caracterizarlos (por ejemplo, el hecho de que hayan sido preámbulo de una secretaria de Estado), pero esta caracterización sería sólo para efectos prácticos. No es difícil advertir que su aparición obedezca, principalmente, a razones de orden práctico -una necesidad específica-; pero en el fondo, siempre encontraremos que se dispone de ellos para cumplir un deber de la autoridad para con los gobernados (como prestar un servicio público), y además, según vimos antes, deben quedar asegurados los principios de organización política del país. Así, por ejemplo, puede suceder que el presidente de un gobierno legítimamente constituido con régimen federal, viole la forma de gobierno que tiene encomendada mediante el establecimiento de formas de organización administrativa de creciente tendencia centralizadora.

Pero, a pesar de lo anterior, las formas de organización administrativa y, específicamente, los departamentos administrativos, son resultado del enfrentamiento las necesidades de organización con un sentido pragmático y, por lo mismo, la solución de esas

necesidades suele ser alternativa. Con esto queremos decir que no estamos en el caso de instituciones en las que el legislador asume -o debe asumir- una carga considerable de la realidad de las cosas, como sería el caso del matrimonio, la propiedad, la herencia, etc. Para este tipo de instituciones la discrecionalidad del legislador interviene para hacer algunas precisiones, pero por lo demás, el legislador debe de reconocer la realidad del contenido de dichas instituciones y respetarlas. La fórmula del departamento administrativo es netamente convencional, por lo que su nombre y características son siempre modificables, puesto que no es una expresión natural de la realidad por tratarse de una institución positiva, y como tal, destinada a informar la realidad.

Lo anterior, lejos de interpretarse como una salida relativista, que además de cómoda, resultaría equivocada. Lo que pretendemos es destacar que, en un sistema jurídico, hay instituciones que vienen dadas, casi completamente, por la naturaleza de las cosas, y en ellas, la legislación positiva subraya esa naturaleza -reproduciéndola en la legislación- y precisa algunas cosas adicionales a fin de hacerlas efectivas. En cambio, hay también otras instituciones en las que el legislador pone la mayor parte, si no es que todo, con lo que la medida de dichas instituciones es positiva y, por eso, alternativa; de modo que, el único criterio determinativo estable será la finalidad que se proponga con dicha institución.

Un ejemplo de esto sería una empresa pública. Esta empresa puede organizarse de muchas maneras: como sociedad anónima, como fideicomiso público, etc. En este caso las alternativas son amplias y la elección de una de ellas dependerá de la finalidad que se proponga el gobierno con la organización de dicha empresa. Algo similar sucede con los departamentos administrativos: cuando se recurre a ellos - salvado el respeto a la forma de gobierno- debe hacerse en atención a la eficacia con que se estima conseguir la finalidad. Si el departamento es el mejor modo de lograr ese objetivo, hay que recurrir a él. De este modo, la fórmula departamento administrativo queda supeditado a la finalidad que se pretende conseguir.

Esta finalidad es relevante para el Derecho, ya que siempre deberá ser, como ya dijimos, el cumplimiento de un deber de gobierno. Claro está, que las decisiones del gobierno no siempre obedecerán razones técnicas de eficacia, ya que la eficacia pura y simple puede resultar incompatible con el Derecho; entonces el proceder de la Autoridad puede aparecer externamente como acto político o como estricto cumplimiento de un deber hacia los gobernados.

Por lo que hemos dicho, un estudio jurídico del departamento administrativo debe partir de la finalidad, puesto que esta es la que lo justificará en última instancia. Esta finalidad será siempre el desempeño de una función administrativa de gobierno. De este modo, los departamentos

administrativos tienen razón de medios. La finalidad del departamento será contemplada por el Derecho como un deber, o mejor, como algo debido, pues solo así, en cuanto debido, es susceptible de ser objeto del derecho.

En términos generales, podemos decir que la finalidad próxima de un departamento administrativo es la organización de la administración pública y que, en consecuencia, el departamento administrativo es una forma de organización administrativa. Como se advierte, esto es una relación necesaria, ineludible., que está determinada por la naturaleza de las cosas, al grado de que al lector parecerá obviedad. Sin embargo, la naturaleza no va a decirnos mucho más sobre el departamento administrativo; porque, puestos a indagar cuál es la finalidad remota de los departamentos administrativos (que nos dará su diferenciación o caracterización respecto de las otras formas de organización administrativa) nos damos cuenta de que la relación ya no es tan necesaria, pues para ella tenemos tantas alternativas como funciones realiza la autoridad administrativa, con lo cual, lo que la naturaleza nos diga de la finalidad remota de los departamentos administrativos, no nos permitirá distinguir estos de las otras formas de organización administrativa. Se hace preciso entonces buscar esa finalidad remota - que es la que propiamente se constituye como la cosa debida que interesa al jurista- en la legislación positiva, pues, repetimos, el departamento

administrativo tiene una naturaleza preponderantemente positiva.

En este orden de ideas, volvemos a aquella disposición constitucional que establece que "para el despacho de los negocios del orden administrativo de la Federación ...". ¿Para qué reproducir nuevamente la misma historia?

Con esto se entiende que compete a la legislación determinar si el Departamento del Distrito Federal es un departamento administrativo, como también se entiende que compete a la legislación precisar las funciones que puede realizar un departamento administrativo. También se comprenderá, que la actual distinción entre secretarías y departamentos está más fundada en la diferenciación terminológica y en la tradición histórica, que en la naturaleza jurídica de los mismos.

No se pierda el siguiente capítulo.

CAPITULO II

UNA EVOLUCION CONTROVERTIDA

" -quienes más, quienes menos, todos hemos cometido errores en la Revolución y en la política..." (Ignacio Aguirre, en "La Sombra del Caudillo" de M.L. Guzmán).

1. El Federalismo en México.

Con independencia de los motivos que nos llevaron a la adopción del sistema federal, el hecho de que a fin de cuentas el federalismo se haya implantado, exija que las cosas, en lo sucesivo, fueran dispuestas de acuerdo con el nuevo sistema.

Teóricamente, el sistema federal se caracteriza, fundamentalmente, por la existencia de varios Estados, libres y autónomos para el arreglo de su gobierno interior; pero unidos en una federación que detenta la independencia absoluta en el orden internacional-respecto de otros Estados-y el poder supremo -constitucionalmente limitado- en el orden interior.

El sistema federal mexicano se implantó sobre un sistema organizativo que, tradicionalmente, era centralista en lo administrativo y judicial. Este centralismo que prevalecía en la Nueva España, se acentuó con la implantación del régimen de intendencias; primero por el visitador Gálvez y luego por la Constitución gaditana de 1812. Estas intendencias sirvieron de fundamento para la configuración geográfica y sociológica de los futuros Estados. Estos heredaron el territorio de las intendencias, posiblemente algo más, pero no estaban acostumbradas al autogobierno.

Con la consumación de la Independencia en 1821, no fueron varios los Estados que nacieron a la vida independiente, sino un solo Estado. De este modo, los diputados que formaron el primer Constituyente de 1822, no representaban a Estados - en ninguna de las acepciones de esta palabra-, sino Provincias, intendencias o Regiones del País. Iturbide se hizo cargo de disolver este Congreso, y esto, entre otras cosas, suscitó la rebelión de Casa Mata, encabezada por "Su Alteza Serenísima" Antonio López de Santa Ana. En esta época, se comenzaron a suscitar las tendencias separatistas: Provincias Unidas del Centro de América; antigua Capitanía de Guatemala, luego la de Chiapas; que habían quedado separadas de España con la Independencia. El Francisco Javier Gaxiola Jr. nos describe la situación con claridad: "En un fenómeno singular, y que muy pocas veces registra nuestra historia, el movimiento venía de la

periferia al centro; no nacía en la ciudad de México, <<el país se hallaba todavía agitado seriamente por la crisis en que quedó envuelto y comprometidísimo después de la caída de Iturbide y ruina de su imperio. Las provincias, que casi en su totalidad estaban segregadas del gobierno central de México, habían organizado sus respectivos gobiernos interiores y en algunos casos ya estaban reunidos o convocados los Congresos que debían constituirlos como Estados federales, sancionando las constituciones que, para su régimen y administración interior formaren por medio de representantes también de la localidad, elegidos con tal misión>> (65). La capital, que tenía interés en centralizar el poder y los destinos de las provincias, sucumbió ante la fuerza de un movimiento que si pudo ser ficticio en sus orígenes, se convirtió en una fuerza nacional indiscutible"(66).

El 12 de junio de 1823, el Congreso emitió lo que se conoce como el "voto del Congreso" y convocó a un nuevo Congreso para que hiciera la Constitución. La convocatoria enumeraba veintitrés provincias que elegirían representantes.

El 31 de enero se expedía el "Acta Constitutiva de la Federación.

(65). BOCANEGRA, José María; Memorias para la Historia de México, 1822-1846; Edición Oficial, México, 1962, Tomo I, p. 284; citado por GAXIOLA JR., FRANCISCO JAVIER; "El Distrito Federal", El Foro, cuarta época, números 8 al 10 (abril de 1955), p. 18.

(66). op. cit. p. 18.

Nuestro federalismo nacia a partir de un Estado unitario; se transformó en federal, reconociendo a las provincias autonomía y participación en el gobierno federal. Dentro de las exigencias de este sistema, se encuentra la de contar con un distrito federal que sirva de asiento a los poderes federales.

2. En el seno del Constituyente de 24.

El artículo 50. de la Constitución de 24 disponia:

"Las partes de esta federación son los Estados y Territorios siguientes: el de las Chiapas, el de Chihuahua, el de Coahuila y Tejas, el de Durango, el de Guanajuato, el de México, el de Michoacán, el de Nuevo León, el de Oajaca, el de Puebla de los Angeles, el de Querétaro, el de San Luis Potosí, el de Sonora y Sinaloa, el de Tabasco, el de Las Tamaulipas, el de Veracruz, el de Xalisco, el de Yucatán y el de las Zacatecas: el Territorio de la Alta California, el de la Baja California, el de Colima y el de Santa Fe de Nuevo México. Una ley constitucional fijará el carácter de Tlaxcala."(67)

El 18 de noviembre de 1824 se publicó el Decreto que

(67). Tomado de TENA RAMIREZ, Felipe: Leyes Fundamentales de México, sexta edición, México, Porrúa, 1975, p. 58.

dió el Soberano Congreso Constituyente :

"El Soberano Congreso General Constituyente de los Estados Unidos Mexicanos, ha tenido a bien decretar:

I. El lugar que servirá de residencia a los Supremos Poderes de la Federación, conforme a la facultad 28a. del artículo 50 de la Constitución, será la Ciudad de México.

II. Su Distrito será el comprendido en un círculo cuyo centro será la plaza mayor de esta Ciudad y su radio de dos leguas.

III. El Gobierno General y el Gobernador del Estado de México, nombrarán cada uno un perito para que ambos demarquen y señalen los términos del Distrito, conforme el artículo antecedente.

IV. El Gobierno político y económico del expresado distrito, queda exclusivamente bajo la jurisdicción del Gobierno federal, desde la publicación de esta Ley.

V. Inter se arregla permanentemente el Gobierno político y económico del Distrito federal, seguirá observándose la Ley de 23 de junio de 1813 en todo lo que no esté derogado.

VI. En lugar del Jefe Político a quien en dicha Ley estaba encargado el inmediato ejercicio de la autoridad política y económica, nombrará el Gobierno General un Gobernador en calidad de Interino para el Distrito federal.

VII. En las elecciones de los Ayuntamientos de los

pueblos comprendidos en el Distrito federal, y para su gobierno municipal, seguirá observándose las leyes vigentes.

VIII. El Congreso del Estado de México, y su gobernador pueden permanecer dentro del Distrito federal, todo el tiempo que el mismo Congreso crea necesario para preparar el lugar de su residencia y verificar su traslación.

IX. Mientras se resuelve la alteración que debe hacerse en el contingente del estado de México, no se hará novedad en lo que toca a las ventas comprendidas en el Distrito federal.

Tampoco se hará en lo respectivo a los tribunales, comprendidos dentro del Distrito Federal, ni en la elegibilidad ni demás derechos políticos de los naturales y vecinos del Distrito federal"(68).

La invocada facultad (fracción XXVIII del artículo 50) estaba redactada en los siguientes términos: "Elegir un lugar que sirva de residencia a los supremos poderes de la federación, y ejercer en su distrito las atribuciones del poder legislativo de un Estado"(69)

Mucho se discutió la conveniencia de que la ciudad de

(68). MIRANDA DEL RASO, Olga; El Gobierno del Distrito Federal desde el punto de vista Constitucional y Administrativo; Tesis de la Escuela Libre de Derecho; Mexico, 1951, p. 16.

(69). Frontuario. Texto de los Acuerdos, bandos y circulares, decretos, leyes, reglamentos y demás disposiciones vigentes, de la Secretaría de Gobernación y sus dependencias; Mexico, 1902, p. 24. Es citado por MORENO, Daniel; El Distrito Federal (Derechos Políticos de sus Habitantes); Mexico, Distrito Federal, año de 1944, p. 11.

México fuese la sede de los supremos poderes. Para comenzar - por decirlo así, pues la inquietud había comenzado antes- la propuesta de la comisión estaba redactada en los siguientes términos:

"Señor, la comisión especial encargada de designar el lugar donde deban residir en lo sucesivo los supremos poderes de la federación conforme a la proposición del sr. Velez aprobada el 27 de marzo último, tiene el honor de presentar a V. Sob. su dictámen, y con él, el resultado de las varias detenidas meditaciones en que se ha ocupado sobre el particular.

En una gran asociación compuesta de otras muchas pequeñas, que aunque independientes, mantienen entre sí relaciones de fraternidad y de unión, por medio de autoridades elegidas al efecto, por ellas mismas, que hacen como el punto de contacto donde se forma el nudo que las une, es sin duda alguna muy conveniente y tal vez del todo necesario, que estas supremas autoridades residan en otro lugar, que aunque deje de ser el más aproximado al centro, no estén sin embargo muy distante de él, y sea al mismo tiempo el más comodamente situado para tenerse con igual presteza las noticias necesarias de los acontecimientos más notables de todos los pueblos de la federación; para ocurrir a ellos si lo exijere su naturaleza con la propia igualdad y prontitud; para recibir y atender con uniformidad las quejas y cualesquiera otros recursos cuya resolución correspondan a

los poderes generales y sea necesario interpretar ante ellos; para hacer que los efectos de las órdenes que se hayan de expedir, se esperimenten con la posible igual oportunidad en todos los extremos del territorio de la federación; y en una palabra, para facilitar una comunicación igualmente espedita en cuanto pueda ser a todas partes.

Creyó la comisión que no debía perder de vista este principio: se propuso conciliar el logro de tan importantes objetos con las otras varias consideraciones de que tampoco podía desentenderse; tuvo muy presente la suma desigualdad con que está distribuida la población en la república, y juzgó por consecuencia de todo, que debía fijar su atención en los pueblos de Celaya, san Miguel, Villa de Hidalgo y Salamanca.

Vela que cualquiera de ellos podía considerarse, supuesta la falta absoluta de datos exactos estadísticos, como un punto céntrico, sino geográficamente, al menos con respecto á la población, pues que de una parte quedaban á más de una considerable porción de los estados de Guanajuato y Michoacan, los de México, Oajaca, Puebla, Querétaro, Tabasco, Tlaxcala, Veracruz, Yucatán y Chiapa en el caso de que quede agregada aquella provincia al territorio de la federación; y por otra, lo restante de Guanajuato y Michoacan, y los estados de Jalisco, san Luis Potosí y Zacatecas con los que hayan de formarse de las ocho provincias llamadas anteriormente internas de Oriente y

Occidente, y de ambas Californias; de manera que el exceso de poblacion, que pudiera notarse en un extremo se compensa de alguna manera con el que se advierte en cuanto á la estension de terreno por el otro.

Reflejaba tambien la comision, que por todos los espresados pueblos proporcionan con poca diferencia iguales comodidades, por la amenidad y escelente cultivo del suelo, por la consiguiente baratura de sus viveres, por la benignidad de su clima, y por otras mil ventajas con que pródiga la naturaleza enriqueció y hermoseó aquellos deliciosos paises. Asi era, que no sabiendo por cual decidirse, vacilaba sin atreverse á tomar una resolucion, ni dar á uno la preferencia sobre los otros, principalmente cuando ya le hacia temer una como doble rivalidad entre los pueblos cuya ubicación hiciese concebir esperanza de ser elegidos: la oferta que uno de los individuos de su seno le habla hecho en nombre del congreso de Queretaro, para que aquel estado, dejandolo de ser, sirviese de residencia a los poderes jenerales, y la patriótica representacion que posteriormente dirigió a V. Sob. el ayuntamiento de Celaya, invitandolo con expresiones de la mas pura lealtad á que eligiera aquella ciudad.

Se decidió por fin la comision á aceptar el ofrecimiento del congreso de Querétaro, y espera con fiadamente a V. Sob. hallará fundados los motivos que le impelieron á tomar esta resolución.

Queretaro, señor, á quien el ilustrado viagero Baron

Humbolt llama <<célebre por lo bello de sus edificios, de sus acueductos y de sus fábricas de paños>>, reúne poco mas ó menos las mismas ventajas que la comision habla tenido presentes cuando meditaba en los otros lugares, y tiene además la muy estimable de que siendo de muchos años acá, una de las principales ciudades mas mercantiles, y de los pueblos más industriosos, mantiene por esta razon abiertas comunicaciones en casi todos los lugares de la federacion, las que son tanto mas subsistentes, quanto que en el sistema actual de correos, todos los que hay establecidos pasan necesariamente por aquella ciudad, y esto no sucede en los otros lugares de que ha hecho mención.

Proporciona por otra parte hermosos y espaciosos templos donde pueden celebrar sus sesiones los congresos generales: tiene también edificios comodos y decentes que sirvan de alojamiento á los enviados de otras potencias: ni dejará de recibir a la multitud de extranjeros que concurrirán sin duda alguna de todo el orbe á establecer su comercio, ó su industria en la grande y opulenta nación mexicana, y probablemente querrán radicarse cerca del gobierno general. (...)

Por lo espuesto, la comision contrae su dictámen á las siguientes proposiciones.

1. La ciudad de Queretaro será el lugar de la residencia ordinaria de los supremos poderes de la federación.

2. Estos ejercerán en ella, y en el territorio de que ahora se compone aquel estado, las funciones de poderes particulares de un estado.

3. Si en algun tiempo se variase la residencia de los supremos poderes, reasumirá Querétaro los derechos y ejercicio de su soberanía" (70).

La discusión llegó a su punto culminante con la intervención del doctor Fray Servando Teresa de Mier, en los siguientes términos:

"Señor, yo no soy mexicano ni he pasado en México sino una corta parte de mi vida, y si Dios fuere servido alargarmela, no está lejos de mis ideas ir á esperar su término en mi patria Monterrey. Por lo mismo se debe considerar imparcial mi voto en el asunto puesto á la discusión del día. Es verdad que la materia es limitada, y está casi agotada por los que me han precedido, pero puedo amplificar algunos pensamiento y retocar lo demás a mi manera.

Las proposiciones á que la comisión ha reducido su dictámen, suponen necesariamente dos cuestiones preliminares.

(70). LIRA, Andres; La Creación del Distrito Federal. La República Federal Mexicana, Gestación y Regimiento; Vol. 5. Obra Conmemorativa de la fundación de la República federal y de la creación del Distrito Federal etc. Octavio A. Hernández; coord. Manuel Calvillo; México, Editorial Novaro, 1971, pp. 107 a 111. Citado en LIRA DE GORTARI, Gabriela y HERNÁNDEZ FRAYUTTI, Regina; La Ciudad de México y el Distrito Federal. Una Historia Compartida; primera edición. México, Departamento del Distrito Federal e Instituto de Investigaciones. Dr. Jose Maria Luis Mora, 1988, pp. 99 y 100.

Primera: ¿es necesario que haya una ciudad federal, es decir, que no pertenezca á estado alguno de la federacion; en la cual residan los supremos poderes, y en cuya área corta y precisa ejerza una jurisdiccion privativa? Segunda: ¿hay inconveniente en que esa ciudad sea México con su valle puesto que en ella han residido y estan residiendo los supremos poderes? Resueltas estas dos cuestiones previas, vendria bien ocuparnos de si Querétaro debe ser la ciudad federal, conforme dictamina la comision.

Pero esta en su esposicion duda sobre la cuestion primera; se desentiende enteramente de la segunda, y prueba la conveniencia de la tercera, con razones que cuadran infinitamente mejor a México que á Querétaro; olvidándose además de los inconvenientes gravisimos y dificultades insuperables, que arrastraria la traslacion de los supremos poderes fuera de la antigua metrópoli del Anáhuac.

Entrémos al ecsamen de la cuestion primera. ¿Es necesario que haya una ciudad federal en los términos susodichos? Tal vez lo será dice la comision, y se dejó las pruebas en el tintero. Yo digo que no es necesario ni lo ha sido ni lo será jamás. Mis pruebas están en el ejemplo de todas las naciones que tienen como nosotros gobiernos representativos, y en el ejemplo de todas las repúblicas antiguas y modernas, federadas ó no federadas, : cuyas autoridades han residido ó residen en sus antiguas metrópolis. He citado el ejemplo de todas las repúblicas

Incluyendo la federal de los Estados Unidos de Norte América que nos está sirviendo de modelo, cuyo supremo gobierno residió 18 años en Filadelfia, capital del estado de Pensilvania(...)

Y por que no he de hacer yo mérito tambien de la situación militar de México, que no tiene Querétaro? No hay ciudad más conquistable que esta, ni mas defensible que aquella. Por eso la hizo renacer de sus cenizas Hernan Cortés, y por eso se sostuvieron en ella virreyes, en su seno se salvaron las reliquias de los Tultecas, nacion sabia, antiguo honor de nuestro pais, esterminada en 10 años de guerra por el furor de los bárbaros jaliscienses. En ella no solo estarán seguros los supremos poderes contra una agresion exterior, sino que podrán mejor desde el trono de los Aztecas lanzar los rayos de su autoridad contra la anarquía y el desorden. El mismo respeto que infunde el nombre de México, como que está en posesion hace seiscientos años de dictar leyes al Anáhuac comunicara su prestigio á los supremos poderes para mantener desde aqui la union necesaria en la federacion, sin tener que apelar al triste medio de las bayonetas y los cañones.

¿Y que dirè de los recursos pecuniarios de México donde omniosa ò no omniosamente, que eso no viene al caso, ecсистен los grandes capitalistas y la mayor parte de los propietarios ricos de la nacion, cuyos capitales vienen á aumentar la opulencia de la metrópoli? En todos los paises del mundo el nombre de México es sinonimo de riqueza . ¿Y

quien fuera de México podría sacar al gobierno de los apuros diarios á que lo tiene reducido la paralización del comercio y de las minas, el atraso de la agricultura y la industria, el desorden de la hacienda, la estagnación más completa de todas las fuentes de la riqueza pública? Pasarán años y años antes que todo esto se remedie. En México los empleados y los diputados mismos, si no se les paga, hayan siquiera quien les preste dinero; en Querétaro morirán de hambre con sus familias, y dichosos si se hartaban de camotes, pinguicas y garanbuyos.

Omito mencionar otros recursos de todo género de que México abunda, como es el imperio de nuestra industria. ¿Pero que recursos literarios, y son de absoluta necesidad para un congreso, tendríamos en Querétaro? ¿Donde estan sus bibliotecas? en la de algun convento hallariamos quizá sermonarios, martirologios, santorales, la legenda aurea, y la libreria de Fra Cucuzza. Tampoco habria en Querétaro tantas imprentas para publicar nuestros pensamientos, y comunicar á los estados y territorios los conocimientos de sus diputados. Careceriamos tambien de los papeles públicos y gacetas que vienen á los puertos de México, y ponen los gobernantes al corriente de sucesos del mundo para graduar sus consecuencias. Y donde fuera de aqui hay una reunion igual de seres pensantes, digamoslo así. De literatos con quienes consultar e instruirse en todas las materias? Nuestras luces son pocas, y especialmente en lo que mas por ahora nos

importa, legislación y política; pero esas pocas luces en México es donde están principalmente reunidas, y parecería delirio abandonar su foco, cuando más las tenemos menester para ilustrar y dirigir á la nación.

Concluamos, pues, que hablando, como he demostrado conveniencias muchísimas en que México sea la ciudad federal, no hay inconveniente alguno razonable para que no lo sea; los hay gravísimos, sí, los hay insuperables, en que salgan de México los poderes supremos: aquí pido toda la atención de V. Sob.

Puesto en Querétaro el congreso general, le han de seguir el supremo poder ejecutivo con el enjambre de los cuatro ministerios, el consejo supremo de justicia y el de guerra y marina con todos sus dependientes; el estado mayor con las tropas, almacenes, parques y fundiciones; las direcciones generales con todas sus oficinas; los archivos correspondientes á todos los ramos; la imprenta del gobierno; la tesorería general, á quien es regular acompañen todos los interesados en sacar sus pagos y los montepíos de toda clase, que ahora penden de la tesorería general; el tribunal de cuentas; las legaciones extranjeras; las mugeres, familias y criados de tal muchedumbre de empleados, y al cabo la turbanilla de parásitos y aspirantes inseparables del dinero del consumo y de las fuentes del poder. No hay posada para tanta gente. ¿Que capacidad tiene Querétaro para alojar de repente cien mil huéspedes más que menos? Los alojamientos,

caso de haberlos, se pondrian por la nubes y amontonados nos atraerlamos una peste.

¿Y cuanto dinero seria necesario para transportar tan inmensa comitiva con todos sus trastos y ensères & c. & c. ? ¿Cuantos para fabricar los utensilios de tantas oficinas? ¿Cuanto para comprar edificios á proposito ó labrarios de nuevo pues no los hay nacionales en Querétaro, aunque sobran en México? ¿Cuanto para disponerlos de una manera correspondiente á las autoridades? Acordémonos que la composicion sola de este salon costó 45 pesos y no está bien compuesto. ¡Y todo este gasto á tiempo que se debian las cuentas sobre las dietas de los diputados, que no estan satisfechas; proveer de viatico á los que se van, y á los diputados y senadores que vienen, sin mil otras espensas de absoluta necesidad y preferencia, que ha mencionado el sr. ministro de hacienda! Con mucho trabajo y afanes sumos colecta este dinero para darnos el pan de cada día, y la esperanza de que no nos falte consiste en préstamos extranjeros siempre ruinosos á las naciones. Aun ese dinero del préstamo esta todavia en Inglaterra. Y sin embargo queremos erogar millones!!! Si señor, millones, porque la cuenta de 700 pesos que acaba de presentar el sr. ministro de hacienda para los gastos de traslacion, es muy por mayor y para lo más preciso é indispensable. Millones digo, sin necesidad porque ya he probado que no la hay de ciudad federal, y menos la hay de tan enormes espensas para retirarnos solo 40 leguas de México. Vive Dios que si no

tuviera que respetar el dictamen de la comision, y las instrucciones de una que otra legislatura, creia el proyecto de la traslacion escapado de las jaulas de san Hipolito! Perdonesse esta expresion á mi ingenuidad natural: tan absurdo me parece el proyecto, como incalculable el trastorno que ocasionaria su adopcion. Gracias a Dios que de hecho es impracticable ahora y en mucho tiempo por la penuria del erario."(71)

A fin de cuentas se eligió la ciudad de México, en los términos del decreto de 28 de noviembre que ya citamos, 58 votos a favor, 25 en contra, en votación nominal que se hizo.(72)

2.1: La legislatura del Estado de México inconforme. Dice al respecto Herrera y Lasso: "El Congreso designó al efecto la ciudad de México, segregándola del extenso Estado de su nombre y convirtiéndola en Distrito Federal con superficie igual a la de un círculo de dos leguas de radio, cuyo centro fuese la Plaza Mayor; y, al modo norteamericano, pero con diferencias substanciales, entregó el gobierno de la nueva entidad, en sus respectivas funciones, a los poderes federales."(73)

(71). Ibid. pp. 107 y ss.

(72). INSTITUTO DE INVESTIGACIONES LEGISLATIVAS DE LA CAMARA DE DIPUTADOS; Historia Parlamentaria Mexicana; Cronicas febrero, marzo, octubre y diciembre de 1824; Mexico, 1985, p. 563. Citado por HIRA DE GORTARI, Gabriela -coautor-, op. cit. p. 113.

(73). HERRERA Y LASSO, Manuel; Estudios de Derecho Constitucional, 1a. edicion, Mexico, editorial Polis, 1940, p. 67.

La Legislatura del Estado de México, persuadida de que "está en sus mas (sic) estrechos deberes reclamar su capital"(74), presentó una proposición al Congreso, de fecha 12 de enero de 1825, de la que transcribimos algunos párrafos que denotan el sentir de las autoridades de ese Estado.

"Si lo que se comprende en un estado, incluso su territorio, no se quisiese llamar propiedad suya como podría y debería llamarse conforme al concepto general y comun, conforme a los sanos principios y conforme á las doctrinas de los grandes maestros de la ciencia social, nombresele como se quiera; pero reconozcase que el estado tiene sobre elio un derecho tan sagrado como el de la misma propiedad individual, y que el respeto á todo lo particular de un estado y de una nacion no solo ha hecho la gloria de nuestros vecinos los Estados Unidos del Norte y ha destruido la idea desconsoladora de que las naciones solo se atienden a la fuerza, sino que ha consolidado las instituciones y asegurado la existencia de aquella asociacion, en la que nada menos que por la ley fundamental esta prohibido á los supremos poderes tomar aun para su distrito federal, no ya el mas despreciable pueblo, sino un corto terreno valdío de los estados, si no es por cesión de estos y por aceptación de aquellos.

(74). Proposición que el Congreso Constituyente del Estado de México hace al Constitucional de la Federación para que se le constituya su capital: fechado el 12 de enero de 1825. Tomado de HUIZON H., Antonio: El Distrito Federal y la Integración de los Poderes Federales: México, UNAM, 1976, pp. 87 a 95.

Seguir estas huellas no sería jamás una imitación servil y caprichosa, sino atemperarse á los principios invariables é indestructibles de la justicia que no permite privar a uno de lo que tiene sin su consentimiento; lo que si es cierto con respecto a un terreno despreciable, ¿qué deberá decirse de una capital donde están concentrados todos sus recursos, y cuya falta no es solamente la material de las casas, calles y lugares públicos? El asunto es de tal naturaleza, que se reconocen los principios casi al mismo tiempo de combatirlos; y así es que después de haber tomado a México por lugar federal se está midiendo el distrito con toda exactitud y escrupulo á fin de no privar al Estado de México de un solo habitante del campo y de un peñasco que le pertenezca(...)

Para esto se debe observar que despues de decirse en la facultad 28 del artículo 5o. que el congreso puede elegir un lugar que sirva de residencia a los supremos poderes y ejercer en su distrito las atribuciones del poder legislativo de un estado, añade en la facultas 29 que podrá variar esta residencia cuando lo juzgue necesario. De aquí resulta que si según la inteligencia dada a la facultad 28 se puede hacer distrito una capital cuando se seala por la primera vez la residencia, otro tanto se podrá hacer siempre que se varíe; y en el mismo caso que hoy está México puede estar mañana Puebla, Guadalajara, y otro día Veracruz, Zacatecas ó cualquiera otra capital de los demás estados; pero como una capital es el centro de los recursos y relaciones de un

estado y de quitársela se trastorna todo su sistema como sucede con México, se sigue que por la facultad del congreso general entendida de este modo los estados están siempre vacilantes, dependientes de los supremos poderes de la federación y sin seguridad en sus mismas constituciones que se deberían variar para arreglarias al nuevo orden de cosas; lo que produce dos efectos contrarios al sistema federal, y son la insubsistencia de los estados y la facilidad de centralizar el gobierno(...)

No quiere decir esto que los poderes federales se pongan en la necesidad de salir de México como varios han entendido con equivocación, creyendo que es preciso que donde residan sea distrito federal, lo que no es así, como se ha manifestado, y dichos poderes pueden residir eternamente en un lugar, sin gozar de la facultad de hacerlo distrito, y así manténganse en horabuena en México donde tienen sus palacios y oficinas, arreglen la etiqueta con los poderes del estado y decreten lo que estimen corresponder á su dignidad, que a nada de esto se opone la legislatura, la que en vista de todo y á reserva de hacer proposición, en virtud de la facultad que tiene, para que se explique el artículo 5o en la parte que ha dado pretexto a la presente cuestión, concluye su actual exposición que dirige a la cámara de diputados con la proposición siguiente:

<< Que se restituya con la brevedad posible al Estado

de México su capital y territorio anexo que se había destinado para distrito federal>>."(75)

La batalla no terminaba aún. A esta, siguió la "Exposición que nuevamente ha hecho el congreso constituyente del estado de México al general de la federación relativa a que no se lleve a efecto el acuerdo por el que se declaró a México lugar federal", en la que, entre otros, hacía el siguiente razonamiento: "Todas las dificultades que van expuestas se salvan perfectamente con dar a la palabra lugar que se usa en la facultad 28 del artículo 5o, la significación rigurosa y legal que le corresponde. Examínese el diccionario de la lengua castellana, examínese las Leyes de Indias y se conocerá con evidencia, que ella no significa otra cosa que una localidad media entre pueblo y aldea. Cuando los términos que se usan en la leyes no se definen en ellas mismas, se entienden en su significación rigurosa, ó en la que leyes anteriores han determinado. Entiéndase por la palabra lugar lo que se debe entender, y entonces no será necesario tratar de indemnización para lo cual no hay caudales..."(76)

A esta, siguieron una "Exposición del congreso del estado de México a la cámara de diputados" y otra a la cámara de senadores, de 18 y 19 de mayo, respectivamente. En estas

(75). Ibid. pp. 95 a 98.

(76). Ibid. pp. 99 y 100.

se pedía que no se procediera a la discusión de la reconsideración que solicitaba la legislatura del Estado de México, sin escuchar la opinión de la legislaturas de los Estados. (77)

El Lic. Francisco Javier Gaxiola Jr. nos explica la situación: "Dentro de las circunstancias políticas que privaban al expedirse la Constitución de 1824 y sobre todo dada la posición vigorizada y pujante de las antiguas provincias convertidas en Estados, la elección del lugar que habría de servir de residencia a los Supremos Poderes de la Federación, fue 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 jurisdicción del Estado de México. Surgieron diferencias no sólo en razón de competencia y ejercicio de autoridad, sino hasta de precedencia de funcionarios, y el Congreso Constituyente se vio obligado a expedir el Decreto de 18 de noviembre." (78)

Entre el gobierno del Presidente y el del Estado de México, "hubo sus etiquetas y aun ocurrieron sus choques más o menos escandalosos, por el genio testarudo e independiente del Gral. Melchor Múzquiz, Gobernador de aquél, el Congreso

(77). Ibid. pp. 101 a 105

(78). GAXIOLA JR., Francisco Javier; op. cit. p. 22. En el mismo sentido puede verse SAYEG HELU, Jorge; La Creación del Distrito Federal; México; Departamento del Distrito Federal, No. 26, colección popular, 1975, pp. 55 y 56.

cortó la dificultad, decapitando al Estado de México, con no pequeños inconvenientes... (79)

"La capital de los Estados Unidos Mejicanos había venido a ser por un abandono del gobierno federal, una parte del Estado de México, por estar colocada en el centro de dicho Estado. Era una extravagancia pretender que una ciudad construida con las contribuciones y riquezas de todas las provincias, en los trescientos años anteriores a la independencia; en la que habían acumulado capitales considerables y formado los edificios públicos que servían a los tribunales y autoridades de la Nueva España, viniese a ser la capital de un Estado al separarse y hacerse independientes las provincias, perdiendo de este modo aquellas el derecho que tenían a los edificios públicos, monumentos, templos, establecimientos de todo género y al terreno mismo en que estaban elevados y construidos. Además, la riqueza comercial y la posición de innumerables fincas rústicas y urbanas que se habían establecido en la capital sólo por ese título, no debían pasar a ser de la propiedad exclusiva de un Estado, que por esta circunstancia, además de la de ser el más poblado, resultaba una poderosa república mayor que seis o siete Estados pequeños. Los que pretendían que México debía pertenecer al estado del mismo nombre,

(79). TORNEL Y MENDIVIL, José María; *Breve Sesión Histórica de los Acontecimientos más notables de la Nación Mexicana, desde 1821 hasta nuestros días*; México, Imprenta Guadalupe, 1880, p. 10. Citado por GAXIOLA JR., Francisco Javier; op. cit. p. 27.

alegaban que en los Estados Unidos del Norte los poderes generales establecían su capital en un círculo cedido por el Estado de Maryland, en vez de apoderarse de Baltimore, New York o Filadelfia. Semejante argumento sólo podía oponerse por personas que no conocían enteramente la historia de aquel país. Era necesario olvidar o no saber que estas capitales fueron siempre de los Estados y que, habiendo existido estos antes del gobierno general, su derecho era incontestable; en vez de que en Méjico el gobierno general existía con anterioridad y lo estados en particular no tenían derecho a reclamar lo que fuera obra y fruto de las contribuciones de todos. Por eso en una ley de hacienda que dio el mismo Congreso general, reservó a la federación todos los edificios públicos y bienes de temporalidades que tuvo por conveniente. Quizá no hubiera sido el mismo el derecho de ocupar la capital de otro Estado a cuya formación no contribuyeron los demás. A esto se agregaba que las autoridades supremas del Estado de México pretendían en las concurrencias públicas la preferencia a las de la federación, y ver aquí una fuente de discordias que era necesario cortar. Don Lorenzo de Zavala hizo esta proposición y sostenida por una mayoría marcada fue adoptada como ley y desde entonces la ciudad de Méjico es la capital de los estados mexicanos, como antes había sido de la Nueva España." (80)

(80). ZAVALA, Lorenzo de: Ensayo Histórico de las Revoluciones Sociales de México, desde 1808 a 1830; imprenta de P. Dupont y R. Laguerie, 1851. Tomo I, pp. 317 a 319. Citado por GAXIOLA JR., P. Javier; op. cit. pp. 23 y 24.

José María Bocanegra, también nos da su parte del asunto: "Posteriormente, ya no en el concepto de la declaración que estaba hecha, sino porque el estado de México pretendía revocarla por lo inconstitucional del decreto, logrando que el Congreso Constitucional tomara en consideración el mencionada decreto del Constituyente, mucho se habló, se discutió y se reclamó, para impedir que tuviere efecto la declaración del distrito. Fundábanse los que opinaban en contra, en los perjuicios que suponían que causaba esa disposición en lo general a todos los Estados, porque suponían mayor poder y una verdadera centralización, y particularmente al de México, que se consideraba privado del derecho que tenía, en una ciudad que suponía pertenecerle, y por cuya pérdida se juzgaba con derecho de ser indemnizado. Pero se demostró lo contrario, haciéndose de manifiesto que cuando la ciudad de México se reunió a las demás poblaciones que componen el Estado de su nombre, para formar con ellos una asociación, como queda dicho, ni fue donada a éstos graciosamente, ni comprada por los mismos, ni adquirida con ninguno de los títulos que dan derecho de propiedad; pues que, verdaderamente México vino a ser tan sólo una parte de la asociación, o sea del Estado, sin la cualidad o condición de que habla de separarse (...) Por fin, se dijo y se repitió, y la verdad con fundamento, que el distrito no era tan considerado como debería serlo y que por el contrario se habían notado y, en efecto, siguió notándose, que los legisladores y en general los poderes de la unión lo

desatendieron, en términos de que jamás se le dio una ley orgánica, y quedó por lo mismo inconstituido causándose inevitablemente los perjuicios que produce un estado político incierto y precario."(81)

Brancroft nos refiere que "durante los trabajos de formación de la Constitución, no se pensó en el establecimiento de una capital (...) porque se dio por concedido que la ciudad de México era la capital natural de la nación. Pero tan pronto como se establecieron las autoridades del Estado, surgieron dificultades con el Gobernador Melchor Múzquiz, y se decretó (...) que la ciudad, incluyendo un radio de dos leguas de la Plaza Principal, quedaría bajo el exclusivo control del gobierno general, que nombraría un gobernador para ejercer la jurisdicción civil sobre el distrito. José María Mendivil fue el primer nombrado."(82)

2.2: Estrenando nuevo gobierno.- El decreto del 18 de noviembre daba las bases generales de organización y funcionamiento del Distrito Federal, sometiendo su gobierno político y económico a la jurisdicción general, de acuerdo a las disposiciones de la ley de 23 de junio de 1813,

(81). op. cit. pp. 366 y 367.

(82). *The Works of Hubert Howe Bancroft: Volume XIII, History of Mexico, Vol. V. 1824-1861.* San Francisco Ca., Bancroft y Co. Publishers, 1885. Citado por GÁLDEA JR., Francisco Javier: op. cit. p. 25.

sustituyéndose el jefe político por el Gobernador, que coexistiría con los ayuntamientos electos popularmente. (83)

Subsistieron los tribunales locales, sólo que supeditados a la Suprema Corte de Justicia para instancias superiores; el Distrito podía elegir diputados al Congreso general, en los mismos términos que se concedía a los territorios. Carente de legislatura propia, no tenía participación en las elecciones de presidente y vicepresidente. No tenían, desde luego, representación en el senado. (84)

Transitoriamente, las autoridades del Estado de México continuaron residiendo en la ciudad, sin alterarse en nada las rentas públicas, la administración de justicia, la elegibilidad y demás derechos políticos de los naturales del Estado de México. (85)

El decreto del 18 de noviembre estableció el distrito "para evitar que ahondara la pugna entre las autoridades generales de la República y las locales del Estado de México; pero el asiento de los supremos poderes, surgió a la vida política, constitucional y administrativa, sin territorio definido; sin ley orgánica que fijara las facultades de las autoridades encargadas de administrarlo; sin hacienda propia y coexistiendo, de una manera permanente,

(83). cfr. GAYOLA JR., Francisco Javier: op. cit. p. 25.

(84). cfr. HERRERA Y LACRO, Manuel: op. cit. pp. 57 y 63.

(85). cfr. GAYOLA JR., Francisco Javier: op. cit. p. 26.

con los ayuntamientos de elección popular y, transitoriamente, con las autoridades del Estado de México, que no aceptaron de buen grado la medida..."(86)

El mismo Gaxiola nos relata el desenlace: "La reacción de la Legislatura y del Gobernador Múzquiz, fue violenta y enérgica. El cuerpo legislativo protestó contra el <<atentado>> (...) No quiso que sus propuestas y reclamaciones fueran aisladas e individuales, y solicitó el apoyo de las legislaturas de los Estados presentando, además, una iniciativa al Senado de la República. El Congreso de Veracruz solicitó del federal que revocara el decreto(...)

Agotadas todas las influencias y perdida toda esperanza, el Gobernador Múzquiz se dirigió a la Legislatura, manifestándole que el pundonor del Gobierno del Estado de México exigía que se abandonara la ciudad de México y se eligiese para residencia de los poderes públicos otra población. Todos los que tenían elementos ofrecieron hospitalidad al Gobierno del Estado, pero el Congreso local, por decreto de 16 de enero de 1827, señaló la ciudad de Texcoco como residencia <<de los Supremos Poderes del Estado>>."(87)

(86). Ibidem.

(87). Ibid. pp. 26 y 27.

3. En Tiempos del Centralismo.

En 1835 se consumió el segundo golpe de Estado parlamentario. El artículo primero del decreto de 5 de mayo dice: "En el actual congreso general residen por voluntad de la Nación, todas las facultades extraconstitucionales necesarias para hacer en la Constitución del año de 1824 cuantas alteraciones crea convenientes al bien de la misma Nación, sin las trabas y moratorias que aquella prescribe".(88) Menos mal que se libraron los diez años en los que la misma Constitución prohibía reforma alguna. Pero nos dice Herrera y Lasso que "nada de esto hizo el Congreso - ni podía hacerlo- en el corto tiempo que restaba del período ordinario; pero reunido posteriormente en sesiones extraordinarias, aprueba la ley de 9 de septiembre que completa y agrava el golpe <<de estado>>, al tenor de las disposiciones siguientes:

"Art. 10.-El Congreso General se declara investido por la Nación de amplias facultades, aún para variar la forma de gobierno y constituirlo de nuevo.

Art. 20.-El Congreso General continuará, reuniéndose las dos Cámaras en una."(89)

(88). MONTEIL Y DURATE: Derecho Público Mexicano; Tomo I, Imprenta del gobierno en Palacio, 1871, pp. 45 y 46. Citado por HERRERA Y LASSO, Manuel; op. cit. p. 71.

(89). *Ibidem*, p. 20.

Ya en 1933, Santa Ana había disuelto el Ayuntamiento de México. La ley del 3 de octubre de 1935 acabó por completo con el sistema federal para volver al gobierno "republicano, representativo, popular, con el territorio nacional dividido en Departamentos, sobre las bases de población, localidad y demás circunstancias conducentes que detallaría una ley constitucional."(90)

Las tensiones y luchas continuaron. El 29 de diciembre de 1836, el sexto Congreso general, sin tener facultades de constituyente, expide las "Siete Leyes". Los Estados volvieron a ser Departamentos y el Distrito Federal queda incorporado al Departamento de México.(91)

La ciudad de México sigue siendo la capital.

Las Bases Orgánicas de 1843 confirmaron el sistema anterior.

En 1846, las circunstancias se agravan por la invasión norteamericana; el 22 de agosto, se emitió un decreto que mandaba volver a la Constitución de 24. El 21 de mayo de 1847, el Congreso Extraordinario Constituyente de los Estados Unidos Mexicanos, juraba y promulgaba el "Acta Constitutiva y de Reformas", misma que expresaba, en su artículo 6o. lo siguiente: "Mientras la ciudad de México sea Distrito Federal tendrá voto en la elección de Presidente y nombrará dos senadores."(92)

(90). GAXIOLA JR., Francisco Javier; op. cit. p. 28.

(91). cfr. MORENO, Daniel; op. cit. p. 12.

(92). Tomado de MORENO, Daniel; op. cit. p.12.

Cuando se discutía en el seno del Congreso, el diputado Talancón presentó un proyecto: "Pido al Soberano Congreso se sirva decretar los siguientes artículos: 1o. La residencia de los Supremos Poderes y capital de la república Mexicana, será la ciudad de Lagos, en el Estado de Jalisco. - 2o. La traslación de esos poderes y sus oficinas respectivas se verificará dentro de cuatro meses de expedido este decreto. El Gobierno dictará las medidas que crea convenientes para hacer efectiva esa traslación. - 3o. Quedará como territorio de la República la ciudad de México, y una ley particular arreglará su régimen y administración. (Sesión del 14 de diciembre de 1846)." (93) La propuesta no se discutió.

Pero Santa Anna volvería al poder y el 22 de abril de 1853 introduce nuevamente el centralismo mediante las "Bases para la Administración de la República hasta la promulgación de la Constitución". Este ordenamiento conserva los mismos límites que hasta entonces tenía el Distrito Federal. El 16 de febrero de 1854, un decreto estableció que el Distrito de México abarcaría San Cristobal Ecatepec, Tlalnepantla, Los Remedios, San Bartolo, Santa Fe, Huixquillucan, Mixcoac, San Angel y Coyoacán, Tlalpan, Tetepa, Xochimilco e Ixtapalapa, el Peñón Viejo y la medianía de las aguas del lago de Texcoco. (94)

(93). Ibidem. pp. 12 y 13.

(94). cfr. GAXIOLA JR., Francisco Javier; op. cit. p. 31.

En medio de esta situación de despotismo acuciante, prendieron las raíces de los anhelos liberales que florecerían con el siguiente Congreso Constituyente.

4. Cuantas Cosas Sucedieron en 1856 y años Siguyentes.

Fruto del Plan de Ayutla, reformado en Acapulco, fue el Estatuto Orgánico Provisional, -también llamado Código Lafragua- que se expidió como ordenamiento transitorio, en tanto se expedía una nueva Constitución. Este estatuto fue blanco de severas y merecidas críticas, dada la impresión que le caracterizaba. No hizo modificaciones al territorio del Distrito Federal.

"Fruto de un Congreso que trabajó bajo la violenta hostilidad de la prensa conservadora, pudo la Constitución, sin embargo, resolver los problemas más urgentes del país, especialmente el de los derechos del hombre, como una reacción eficaz contra el absolutismo de Santa Anna. A pesar de la premura del tiempo, el Congreso se ocupó en definir la división territorial del país, aceptado como estaba ya el régimen federal, y en las discusiones encontró la voz de las antiguas provincias y el planteamiento del problema de la residencia de los supremos poderes, al que se buscó una solución que satisficiera los intereses en pugna.

La subsistencia del Distrito Federal con la ciudad de México como capital de la República, ocupó la atención del

Congreso en varias sesiones, y fue objeto de diversas iniciativas, pero no llegó a resolverse definitivamente.

Zarco, con detalles, nos permite seguir el curso de las discusiones. El 16 de junio de 1856, la Comisión de Constitución presentó dictámenes consultando cuál habría de ser la división territorial de la República, proponiendo la erección de un nuevo Estado: el del Valle de México. Contra el dictamen de la mayoría, el voto particular del diputado Olvera propugnó la incorporación del Distrito Federal al nuevo Estado de México y la elección, dentro del plazo de un año, de la población que habría de servir de residencia a los Supremos Poderes de la Federación.

La importancia que el Congreso dio a la división territorial de la República, determinó la designación de una comisión especial integrada por un representante de cada Estado y Territorio..."(95)

La discusión se eleva de tono desde que se abrió el debate de la fracción XVIII del artículo 64, que contiene las facultades del Congreso: "-Para designar un lugar que sirva de residencia a los supremos poderes de la Unión y variar esta residencia cuando lo juzgue necesario."

El diputado Ruiz pidió que se retirara el artículo hasta que la gran comisión especial presentara el dictamen de

división territorial. Arriaga, presidente de la Comisión de Constitución, se opone a la propuesta y dice que la residencia de los supremos poderes no es materia constitucional. Venció esta segunda opinión, con lo que la propuesta suspensiva de Ruiz fue desechada y se abrió el debate. Ruiz intervino nuevamente diciendo que "no cree necesario exponer cuales son las razones, por ser demasiado sabidas, que existen para considerar como pernicioso la residencia de los poderes en la ciudad de México. Muy difícil será que acuerden este cambio los congresos constitucionales que se instalen en México y cuyos individuos tengan que abandonar las comodidades que se disfruten en la capital". A esto, repuso Guillermo Prieto: "por medio de la sorpresa y el engaño se quiere arrancar al Congreso un acuerdo favorable a la resolución de una comisión que evidentemente se ha traslimitado en sus atribuciones".

"El debate se desvía y nada se dice contra el artículo", aseveró Arriaga; con tanta razón como el caso que le hicieron, pues la discusión continuó por los mismos derroteros hasta que se llegó el momento de votar. En ése momento se escuchó: "No hay número, por lo que se levanta la sesión".

El 13 de octubre se reanuda las discusiones: eso eran, discusiones. La Comisión de Constitución, "convencida de las dificultades que presentaba el asunto", pidió permiso para retirar la fracción controvertida, permiso que le fue concedido.

El 26 de noviembre, la Comisión territorial presentó el ansiado dictamen: "Otra de las innovaciones interesantes que se han consignado en el proyecto es la traslación de los supremos poderes a Querétaro". Y luego dice: "Un publicista eminente ha dicho que las altas virtudes cívicas constituyen las bases del sistema republicano y el amor patrio, la asiduidad en el trabajo; la filantropía y la abnegación de sí mismo, son cualidades que no se hallan en consonancia con los placeres, el lujo y la corrupción de la capital, peste que asedia de continuo el poder" . Aún hay más: "Como consecuencia forzosa de esta medida, viene la erección del Estado del actual Distrito Federal, previa la condición expresa en la parte relativa". La misma Comisión proponía que el Distrito no se convirtiera en territorio ni se añadiera al Estado de México; lo uno porque el criterio de la comisión es suprimirlos y lo otro para evitar que haya preponderancia excesiva en el centro.

Llega el 10 de diciembre y el problema aún no se resuelve. A propuesta de Guillermo Prieto, el artículo es dividido en dos partes: traslación de poderes y erección del Estado del Valle. No sin oposiciones -¿qué más daba dividirlo?- se aprueba la división y se aprueba la erección del Distrito en Estado del Valle de México, 60 votos contra 30.

Luego, Zarco impugnó la segunda parte y defiende frenéticamente a la ciudad de México. En contrapartida, el

diputado Moreno comenzó a atacar a la ciudad y a sus habitantes: "no es más que un foco de corrupción que pervierte cuanto existe, encierra la mayoría de los retrógrados y a los que suspiran por los tiempos de Felipe II".

Prieto, Castillo Velasco y otros, se postulan en apoyo a Zarco, quien resumió la postura de los enemigos de la ciudad: "Al final de la sesión el señor Moreno hace algunas rectificaciones, y alzando los ojos al cielo y abriendo los brazos, anuncia con tono profético y solemne, que del cambio de temperamento del gobierno depende la salvación del país, y que si sigue México de capital de la federación es segura la muerte de la República". La segunda parte del artículo - erigir el Estado del Valle- quedó aprobada por 48 votos contra 38. Desde luego que aún estaba pendiente la erección del Distrito en Querétaro y, por lo mismo, el debate continuó.

Intervino Guillermo Prieto: "Si los poderes salen de aquí, el Distrito es soberano; si llegan a Querétaro, muere aquella soberanía (...) Se cria una soberanía de estira y afloja, que se borra y exhuma sin cesar". El diputado Moreno vuelve a la carga: argumenta que Catón el Censor, al ver los placeres de Roma, anunció la caída de la República porque un pescado de los jardines de Lúculo costaba más que un buey. Menciona luego a Syla y Atila, a Honorio; hace frecuentes comparaciones entre la ciudad de México y la Roma imperial. Naturalmente concluye que es necesario trasladar los poderes.

Los defensores de la Ciudad no se dan por vencidos; repiten los mismos argumentos y añaden algunos nuevos. Zarco hace considerar que los poderes tendrán que emigrar continuamente, a medida que progresen los lugares donde residan, y " si el país se puebla, si se desarrollan en todas partes los elementos de riqueza, la virtud, la propiedad y el patriotismo, después de haber jugado pan y queso, como decía el señor Prieto, no tendría más refugio que las cumbres del Popocatepeti". Olvera afirma que la salida de los poderes federales servirá para que "la población más ilustrada de la República no carezca por más tiempo de gobierno propio y de una regular administración".

Finalmente se aprueba la proposición de Don Francisco Zarco y el artículo es rechazado por 45 votos contra 43; se explica porqué estuvo tan reñido el debate. Estuvo tan reñido que aún no quedaba resuelto.

El 3 de enero de 1857, la Comisión territorial presentó su dictamen:

"I. La ciudad de Aguascalientes, con un radio de una legua, forma el Distrito Federal, que sirva de residencia a los supremos poderes de la Nación.

II. Cuando se establezca ahí el Distrito Federal, las demás poblaciones que hoy forman el Estado de Aguascalientes, se reunirán a los Estados limítrofes que elijan, previa aprobación del soberano congreso general.

III. El Estado de Aguascalientes conservará los límites que actualmente tiene hasta tanto se trasladen a su capital los supremos poderes de la República.

IV. El primer congreso constitucional fijará la época en que deba verificarse la traslación de los supremos poderes."

Con la simple lectura, se advierte las escasas esperanzas de que esta propuesta procediera. Pero también se presentó un voto particular de los señores Mata, Villalobos y Zarco, para que se aprobara la anteriormente retirada fracción XVIII del artículo 64, en los términos siguientes: "Para designar un lugar que sirva de residencia a los supremos poderes de la Unión y variar esta residencia cuando lo juzgue necesario". El debate no fue tan enardecido como en otras ocasiones. No se pudo votar por falta de número, por lo que este acto se trasladó para el día 7 de enero. La propuesta de la Comisión territorial, rechazada por 43 contra 36. Timidamente, la Comisión retiró los restantes artículos de su propuesta, por resultar innecesarios. Luego, por 67 votos contra 12, se aprobó la modesta proposición de Mata Villalobos y Zarco. ¿De verdad sería por puro cansancio parlamentario que prosperó la propuesta de la minoría, como dice Herrera y Lasso?(96). El hecho es que el debate continuó en las sesiones subsiguientes, pero ahora los

(96). HERRERA Y LASSO. Manuel: op. cit. p. 60.

defensores de la ciudad de México pretendían retener los más derechos posibles para los habitantes de la capital. Con la confianza del anterior triunfo, Cendejas, Castillo Velasco y Zarco, presentan una nueva proposición para que "mientras residan en la ciudad de México los supremos poderes "el Distrito Federal tenga una diputación electa conforme a los preceptos de la ley electoral, habiendo una representación por cada veinte mil habitantes, que el gobernador sea electo por el pueblo y que los actos de la diputación queden sujetos a la revisión (sic) del Congreso general". El desenlace: 46 votos en contra y 38 a favor. Es entonces cuando Zarco dice su frase lapidaria: "No queda, pues, al Distrito ni la más remota esperanza de dejar de ser el paria de la federación".

En las últimas sesiones del Constituyente se mantiene la defensa del Distrito. Entre otras cosas, se propuso Tlalpan como sede de los poderes, a efecto de sacrificar un menor número de habitantes, pero no se aceptó. (97)

Explica Tena que el "triunfo obtenido tuvo la apariencia de transacción entre los dos bandos; en efecto, no se incluyó entre las partes integrantes de la federación al Distrito Federal, sino al Estado del Valle de México, porque se supuso que la permanencia de los poderes federales en ese lugar sería del todo provisional, y que al trasladarlos el

(97). cfr. MORENO, Daniel: op. cit. pp. 15 a 20.

Congreso Constitucional aparecería automáticamente el Estado del Valle. La transacción se convirtió con el tiempo en éxito total de los partidarios de la ciudad de México, pues a ningún Congreso se le ha ocurrido nunca ejercitar su facultad de trasladar los poderes a otro lugar del país.

Si como dice el artículo 46 de la Constitución de 57, el Estado del Valle se formaría del territorio que <<actualmente comprende el Distrito Federal>>, quiere decir que en 57 el Distrito conservó el área que le había dado el decreto de Santa Anna de 54 y que habían respetado el plan de Acapulco y el Estatuto Orgánico. Así pues, la superficie en círculo de dos leguas por radio, que le había asignado al Distrito el decreto de 18 de noviembre de 1824, bajo la vigencia de una Constitución federalista, apareció profundamente modificada en la Constitución de 57 y la variación se debió al más centralista de todos nuestros regímenes, como era el que prevalecía en 54, cuando Santa Anna amplió la superficie del Distrito de México."(98)

En la Constitución, el Distrito quedó como sigue:

"Art. 46.- El Estado del Valle de México se formará por el territorio que en la actualidad comprende el Distrito Federal; pero la erección sólo tendrá efecto cuando los supremos poderes federales se trasladen a otro lugar."

(98). TENA RAMIREZ, Felipe; Derecho Constitucional Mexicano; op. cit. pp. 196 y 197.

Las facultades del Congreso:

"Art. 72- ...

V. para cambiar la residencia de los supremos poderes de la federación;

VI. Para el arreglo interior del Distrito federal y Territorios, teniendo por base el que los ciudadanos elijan popularmente las autoridades políticas, municipales y judiciales, designándoles rentas para cubrir sus atenciones locales".

4.1: Un sistema distinto.-Con relación al sistema establecido por la Constitución de 1824, este nuevo orden imponía mayores límites a la autonomía del Distrito Federal, debido a que fueron constitucionalmente consagradas las autoridades políticas, municipales y judiciales propias del Distrito. En otras palabras, el sistema de 24 facultaba al Congreso para ejercer en el Distrito las funciones de poder legislativo de un Estado, con la única limitación de tratarlo como un Estado. De este modo, el legislativo establecía las otras autoridades y las facultaba, dependiendo así, la autonomía del Distrito, de la organización que el Congreso le diera. Constitucionalmente, la única desventaja del Distrito radicaba en no tener legislativo propio. Con el sistema de 57 se consagran constitucionalmente las autoridades que

anteriormente correspondía instituir, organizar y facultar al Congreso de la Unión. (99)

4.2: Lo que no hizo Juárez.-En 1874, don Sebastián Lerdo de Tejada -entonces Presidente de la República- obtiene la reforma Constitucional que reestablece el bicameralismo. Con esto, el senado vuelve a la vida pública y el Distrito obtiene su representación en el Congreso igual que los Estados. El Distrito Federal "siguió esperando, con tanta ingenuidad como paciencia, la salida de los Supremos Poderes Federales y la consiguiente erección de su territorio en Estado del Valle y designando, con puntual periodicidad, sus autoridades políticas, municipales y judiciales, mediante elecciones ficticias." (100)

4.3: Los preparativos del próximo régimen.-Los decretos de 15 y 17 de diciembre de 1898, amplían la composición del Distrito Federal. En este mismo año y en el siguiente, se llevan a cabo los convenios sobre la fijación de límites. (101)

En el año de 1901, se reforma la fracción VI del artículo 72, para quedar redactada en los términos

(99). cfr. Ibid. pp. 337 y 338.

(100). HERRERA Y LASSO, Manuel; op. cit. p. 73.

(101). Estos convenios pueden consultarse en RUIFRON H., Antonio; op. cit., apéndice II, pp. 107 y 55.

siguientes: "El Congreso tiene facultad para legislar en todo lo concerniente al Distrito Federal y territorios." (102) Semejante laconismo hacía pensar en dos cosas: o se pretendía volver al sistema de 24, omitiendo el deber de tratar al Distrito como un Estado; o bien se preparaba el terreno para la reforma de 28.

En consonancia con la reforma, en General Díaz, haciendo uso de facultades especiales, expidió la Ley de Organización Política y Municipal del Distrito Federal. A grandes rasgos, podemos resumir el contenido de este ordenamiento en los puntos siguientes:

I. El Congreso de la Unión mantiene la facultad de legislativo local. El Ejecutivo Federal tiene a su cargo el gobierno político y administrativo.

II. El Ejecutivo ejerce su gobierno mediante la Secretaría de Gobernación, con tres funcionarios: Gobernador del Distrito, Presidente del Consejo Superior de Salubridad y Director General de Obras Públicas (clara imitación de los tres comisionados del sistema de estados Unidos).

III. Subsistencia de Ayuntamientos con concejales de elección popular, sin retribución y con facultades de vigilancia, voz consultiva, iniciativa y veto.

IV. Establecimiento de prefectos políticos en las

(102). Tomado de MORENO, Daniel: op. cit. p. 21.

municipalidades foraneas y administración de servicios públicos por funcionarios elegidos por el Presidente.

V. Designación de comisarios de policía, en las poblaciones que no fueran cabecera municipal.

VI. Supresión de la personalidad jurídica de los Ayuntamientos, haciéndose cargo el Gobierno del Distrito Federal de todos sus bienes, derechos y obligaciones. El Gobierno federal se haría cargo de todos los gastos que requirieran y las rentas serían propiedad de la Federación.

VII. Absorción de todos los sistemas de transporte y medios de comunicación por la Secretaría de Comunicaciones y Transportes.

Esta ley establecía un modo intermedio entre gobierno político y administración municipal. No tuvo la decisión de desaparecer a los Ayuntamientos, que, aunque debilitados, siguieron siendo fuente de dificultades.(103)

(103). cfr. GAXIOLA JR., Francisco Javier: op. cit. pp. 34 y 35. V.t. HERRERA Y LASSO, Manuel; op. cit. pp. 73 y 74.

5. El Proyecto del Primer Jefe y Otro Proyecto del Primer Jefe.

5.1: Querétaro, diciembre de 1916.-Reunido el Constituyente en la Ciudad de Querétaro, en la sesión inaugural del 10. de diciembre de 1916, el Primer Jefe del Ejército Constitucionalista presentó su proyecto de Constitución, dando personal lectura a la exposición de motivos. En una parte decía: "El municipio independiente, que es sin duda una de las grandes conquistas de la revolución, como que es la base del Gobierno libre, conquista que no sólo dará libertad política a la vida municipal, sino que también le dará independencia económica, supuesto que tendrá fondos y recursos propios para la atención de todas sus necesidades, substrayéndose así a la voracidad insaciable que de ordinario han demostrado los gobernadores, y una buena ley electoral que tenga a éstos completamente alejados del voto público y que castigue con toda severidad toda tentativa para violarlo, establecerá el poder electoral sobre bases racionales, que le permitirán cumplir su cometido de una manera bastante aceptable."(104)

Este era sin duda uno de los más caros anhelos de la Revolución, pero no amparaba a la ciudad de México, ya que el proyecto proponía un régimen de excepción: la fracción VI del

(104). Citado por MORENO, Daniel; op. cit. p. 24.

73, otorgaba al Congreso la facultad de legislar en todo lo relativo al Distrito y Territorios federales, con la limitante de que debían dividirse en Municipalidades con extensión territorial y población suficientes para subsistir por sí mismas y contribuir a los gastos comunes y con gobierno propio que estaría encomendado a un Ayuntamiento de elección popular directa, pero excluyendo, como antes dijimos, la Municipalidad de México, cuya administración estaría encomendada a comisionados nombrados y removidos libremente por el Presidente de la República. Por primera vez, el proyecto contempla la figura del Gobernador del Distrito a nivel constitucional; pues hasta ahora, esta figura subsistía por ministerio de la Ley que expidiera Porfirio Díaz en 1903.

Con respecto a la división geográfica, el artículo 43 dejaba de contemplar al Estado del Valle, poniendo en el lugar de este al Distrito Federal. El 44, determinaba el territorio que correspondía al Distrito, haciéndolo coincidir con el Valle de México, lo que implicaba unas cuantas segregaciones más al Estado del mismo nombre.

Sin modificación, subsistieron las disposiciones que daban al Distrito Federal derecho a tener representación en el senado y la relativa a la facultad del Congreso para variar la residencia de los poderes federales. (105)

(105). cfr. HERRERA Y LASSO, Manuel; op. cit. pp. 77 a 80.

En la sesión del 26 de enero de 1917, la segunda Comisión de Constitución manifestó ante la Asamblea que "con fecha 27 y 28 de diciembre pasado (...) presentó un dictamen sobre los artículos 43,44,45 y 48 del proyecto de reformas del C. Primer Jefe, que se refieren a la división territorial; pero como se creyó preciso allegar mayores datos para que este congreso estuviera en aptitud de resolver tan grave problema, aquellos dictámenes que proponían no tocar la cuestión, por parecer impolitico y peligroso fueron retirados."(106)

He aquí algunas de las justificaciones a los términos del proyecto:

"El C. Primer Jefe se ha servido hacer conocer a esta Comisión las razones que hay que tomar en cuenta para resolver acertadamente la organización territorial del país y principalmente del ensanchamiento del Distrito Federal... El mismo C. Primer Jefe ha manifestado a esta Comisión su vehemente deseo de que, si el Congreso no acepta sus propósitos, conste, cuando menos, en los archivos del mismo y se haga presente en los debates, la intención que a él lo ha inspirado, con el objeto de que el próximo Congreso Constitucional, ya pueda trabajar sobre una idea que es buena y es útil.

Los propósitos del C. Primer Jefe son militares,

políticos y civiles; el Valle de México es una extensión territorial que tiene defensas naturales propias, que lo hacen, en cierto modo, inaccesible y debiéndose aprovechar esas fortificaciones naturales, es muy fácil defenderlas. Hacer de la ciudad de México, comprendiendo toda esta circunscripción, una formidable plaza fuerte que sería el último reducto, la última línea de defensa del país, en el caso de una resistencia desesperada en alguna guerra extranjera.

Además, el Valle de México, hecho una sola entidad política, tiene sus recursos propios que le bastarían para subsistencia y se presta para que, dependiendo directamente del Presidente de la República, que acuerda con el Gobernador del Distrito, se implanten los adelantos modernos en maquinarias y procedimientos agrícolas de tal manera que se pueda conseguir una especie de cultivo extensivo (sic) y por lo tanto el máximum de producción.

Hay algunos pueblos, actualmente, que aunque no dependen del Distrito federal se encuentran, sin embargo, más cerca de él y más lejos de los Estados a que pertenecen (sic) y, en tal concepto, es más conveniente para ellos depender legalmente del Gobierno del Distrito, tanto para su comercio como para el progreso de su cultura en general.

Haciendo del Valle una circunscripción distinta, independiente, esto es, como entidad con sus límites propios, con su administración propia, se establece efectivamente la residencia de los poderes en un lugar especialmente adecuado

para este objeto y puede lograrse con esto, también, la mayor independencia de los Estados que ya no tendrán más ligas ni más relaciones con el centro que aquellas que correspondan propiamente a nuestra organización constitucional, esto es, aquellas que no son del régimen interior de cada Estado."(107)

La Comisión, cautelosamente, sólo presentó "las razones que fundamentan el Proyecto del Primer Jefe y la Asamblea, en vista de ellas, resolverá en definitiva lo que estime más conveniente para los intereses públicos."(108)

El 43 se aprobó por 153 a favor y 4 en contra, como sigue: "Las partes integrantes de la Federación son los Estados de Aguascalientes, Campeche, Coahuila, Colima, Chiapas, Chihuahua, Durango, Guanajuato, Guerrero, Hidalgo, Jalisco, México, Michoacán, Morelos, Nayarit, Nuevo León, Oaxaca, Puebla, Querétaro, San Luis Potosí, Sinaloa, Sonora, Tabasco, Tamaulipas, Tlaxcala, Yucatán, Veracruz, Zacatecas, Distrito Federal, Territorio de Baja California y Territorio de Quintana Roo".

El 44, aprobado por unanimidad, quedó así:

"El Distrito Federal se compondrá del territorio que

(107). Tomado de GAXIOLA JR., F. Javier; op. cit. pp. 37 y 38.

(108). PALAVICINI, Félix F.; Historia de la Constitución de 1917; Tomo II. México, Distrito Federal, pp. 139 y 140. Citado por GAXIOLA JR., Francisco Javier; op. cit. p. 38.

actualmente tiene, y en el caso que los Poderes Federales se trasladen a otro lugar, se erigirá el Estado del Valle de México, con los límites y extensión que le asigne el Congreso General."

5.2: El cuestionado municipio.-Por lo que toca a la fracción VI del artículo 73 del proyecto, que privaba de autogobierno al Distrito federal, la Comisión asumió la propuesta del Primer Jefe y en la sesión del 11 de enero presentó su dictamen haciendo ver que la nueva versión que se proponía modificaba en algunos aspectos la versión anterior. Se citó para discusión el 13 siguiente. En ese día, el diputado Heriberto Jara presentó un voto particular en contra del dictamen de la Comisión y con las palabras siguientes: "Cada municipalidad estará a cargo de un Ayuntamiento de elección popular directa, inclusive la municipalidad de México, a la que se dejará libre funcionamiento como entidad municipal, disfrutando de todas las prerrogativas que la ley señala, y devolviéndose la administración y manejo de los ramos que indebidamente han estado bajo la acción directa del Gobernador del Distrito."(109) Demasiado "jarista" la propuesta, para esas alturas. Ni siquiera fue objeto de discusión.

En la sesión del siguiente día -14 de enero-, la

(109). Tomado de MORENO, Daniel: op. cit. p. 26.

cuestión se discutió ampliamente. Jara, Martínez Esobar y Espinoza defienden la libertad municipal de la ciudad de México en contra de Palavicini, máximo secundador de las ideas del Primer Jefe.

Herrera y Lasso se refiere a estos momentos diciendo que Palavicini "enfocó la cuestión desde el punto de vista administrativo sin tomar en consideración más que uno solo de los aspectos constitucionales del problema: el de que México es ciudad cuyos gastos paga la Federación toda.

Los propugnadores de la autonomía de la ciudad de México (...) refutan al detalle las razones de sus adversarios con argumentos propios, en su mayor parte, del momento y de las circunstancias y alegan con notable uniformidad el siguiente razonamiento (...): el gobierno municipal de la ciudad de México tiene con los poderes federales la misma relación que el gobierno municipal de cualquiera capital de Estado con los poderes generales del mismo. Si se admitiese la imposibilidad de la coexistencia del gobierno municipal y de los poderes federales en la ciudad de México, habría de admitirse también la imposibilidad de la coexistencia del gobierno municipal en todas las capitales de Estado".(110)

Una vez que se declaró suficientemente discutido se procedió a votar. El diputado Machorro Narváez propuso que se dividiera en dos partes para su votación: la.-Cada

(110). HERRERA Y LASSO, Manuel: op. cit. p. 83.

municipalidad estará a cargo de un Ayuntamiento de elección popular y directa; y 2a.- Hecha excepción de la municipalidad de México, que estará a cargo del número de comisionados que determine la ley. La primera parte se aprobó por unanimidad de 139 votos; la segunda no prosperó: 90 por la negativa y 44 por la afirmativa.

"El artículo del proyecto que no hacía más que repetir la disposición relativa de la Constitución de 57 en punto de la facultad del Congreso para cambiar de residencia de los Supremos Poderes federales, fue aprobado sin discusión y por unanimidad.

Otro tanto puede decirse del artículo que otorga al Distrito representación en el senado; porque, si bien es cierto que suscitó discusión y fue rechazado primero y aprobado después por 105 votos contra 50, lo que dió lugar a la discusión y a la división de los votos fue cierta facultad electoral que se daba a las legislaturas, pero en modo alguno, la disposición antes mencionada que no despertó la más leve contradicción y para aprobar la cual, parece que fue unánime el sentir de la asamblea."(111)

5.3: Las razones.-"¿Cual puede colegirse que haya sido el criterio de los constituyentes de 17 sobre la doble cuestión del Distrito resuelta en contra del proyecto del primer Jefe?

(111). Ibid. pp. 83 y 84.

Mantener la vieja promesa, hasta entonces incumplida, de gobierno plenamente propio para la ciudad de México, mediante la erección, en su caso, del Estado del Valle con la superficie que le fije la ley; y hacer extensiva a la Metrópoli la libertad municipal que le había arrebatado a medias la ley de 1903 y que, con tanta amplitud, otorgaba la nueva Constitución a los Estados, como la más preciosa de las dádivas revolucionarias."(112)

Nos sigue diciendo don Manuel Herrera y Lasso que lo anterior suponía también restaurar en buena parte los preceptos del 57, mejorando la situación del futuro Estado del Valle por virtud de que, en su extensión, podría sobrepasar la actual extensión del Distrito, tanto como quisiera el Congreso.(113)

La explicación que nos brinda el Gaxiola Jr., varía ligeramente de la que sustenta Herrera y Lasso: "Al plantearse el problema del régimen constitucional del Distrito Federal, chocaron las ideas medulares del proyecto de constitución con la necesidad de centralizar el mando y fortificar la acción de las autoridades, no tanto en el Distrito Federal, cuanto en la ciudad de México, capital de la Nación y residencia de los supremos poderes federales. Fue

(112). Ibid. p. 85.

(113). Ibidem. Respecto de la posibilidad de que el Congreso diera al Estado del Valle la extensión que quisiera, HUITRON H., Antonio (op. cit. p. 70) nos ofrece una interpretación distinta:

necesario plantear una solución que sin destruir el municipio libre como célula política, tampoco resultara denigrante o lesiva de la autoridad y prestigio de los poderes federales y especialmente del Presidente de la República, sobre todo evitando la serie de invasiones de jurisdicción, de conflictos y controversias que necesariamente habrían de surgir (...)

La fracción VI del artículo 73 del Proyecto de Constitución daba facultades al Congreso para legislar en todo lo relativo al Distrito Federal, sobre las siguientes bases: división en municipalidades capaces de subsistir con elementos propios, garantizándose su independencia política mediante su capacidad económica; creación de los ayuntamientos como autoridades supremas, excepción hecha de la municipalidad de México (...)

El proyecto del señor Carranza propugnaba por el restablecimiento del sistema norteamericano para el gobierno de la ciudad de México, con la única diferencia de que aquí iban a coexistir lo que llamaremos comisionados municipales con el Gobierno del Distrito, en tanto que en Washington fueron precisamente la inmoralidad y los despilfarros del Gobernador Shephard, los que determinaron una ley del Congreso que estableció el gobierno del Distrito de Columbia <<por una Comisión de tres personas, dos de las cuales han de ser ciudadanos del Distrito y el tercero un oficial del Cuerpo de Ingenieros del Ejército... Esta Comisión no

legisla, sino que el Congreso hace toda la legislación del Distrito>>.

La mayoría de la Comisión de Constitución aceptó el proyecto del señor Carranza; pero fue más fuerte la tradición histórica que la necesidad política. Las discusiones fueron movidas, a veces apasionadas y al fin (...) se rechazó la supresión del municipio en México, coexistiendo con él el Gobierno del Distrito Federal y subsistiendo las mismas dificultades que hicieron imposible su funcionamiento armónico."(114)

La Ley de 13 de abril de 1917 limitó aún más la actividad de los ayuntamientos, pues quedaron sujetos en lo económico al Presidente de la República y en lo político y administrativo al Gobernador del Distrito. Ninguno de los servicios típicamente municipales quedó del todo en manos de los ayuntamientos.

5.4: El Proyecto de 1918.- En 1918 el Primer Jefe presentaba una nueva iniciativa para reformar la fracción VI del artículo 73, base segunda.

Algunas de las razones que este nuevo proyecto exponía son: " Las naciones más familiarizadas con la estructura constitucional similar a la de nuestro país, han

(114). GAXIOLA JR., F. Javier; op. cit. pp. 38 y 39.

seguido en este particular un derrotero contrario al que prescribió el Código de 1917, pues pudiendo citarse entre otros precedentes el de la ciudad de Washington, cuyos servicios se desempeñan por una Comisión de nombramiento del Presidente de la República y sujeta a las leyes especiales." (115)

La conclusión de la propuesta era la ya conocida excepción al municipio de México.

Primero se sometió a la Cámara de senadores, y las Comisiones propusieron el siguiente proyecto:

"Único: se adiciona la base segunda de la fracción VI del artículo 73 de la Constitución Federal en los términos siguientes: A excepción del municipio de México, que será regido en la forma y términos que marque la ley".
Transitorio: Mientras se expide la ley, el Ejecutivo de la Unión procederá a nombrar las personas que fueren necesarias para el desempeño de los servicios municipales". (116)

Se procedió al protocolario debate y luego a la votación: 31 a favor, 8 en contra; esto fue el 27 de diciembre y el proyecto llegó a la Cámara revisora el último día del período ordinario de sesiones y, por supuesto, ya no pudo ocuparse del mismo. El Primer Jefe salió al paso de tal contratiempo, convocando al Congreso a sesiones extraordinarias mediante decreto del 8 de marzo de 1919. El

(115). Tomado de MORENO, Daniel; op. cit. p. 29.

(116). Ibid. pp. 29 y 30.

proyecto no prosperó, tal vez porque faltó paciencia a nuestro Primer Jefe para esperar que se apaciguaran los ánimos del intenso debate de Querétaro. Llama la atención que, después de haber sido derrotado a razón de 90 por 44, su paciencia sólo le hubiere permitido esperar un año con seis meses, al cabo de los cuales volvía a la carga por el mismo camino y, por si no bastaran estos agravantes, con una iniciativa radical, que, ni siquiera, el Dictador Díaz se atrevió a realizar en 1903; que, ni siquiera, permitía al Ayuntamiento durar en tanto se expidiera la ley que ordenaría al Distrito.

6. La Reforma de 1926 y sus Aplicaciones.

"En los años en que quedó instituido el municipio de México, este no dió los frutos que se esperaban. La corrupción de los funcionarios no lo permitió." (117)

El General Alvaro Obregón, siendo candidato a la Presidencia de la República, presentó a la Comisión permanente del Congreso de la Unión una iniciativa de reformas constitucionales. A saber, los motivos del caudillo eran: "Los hechos han demostrado, que la organización municipal en el Distrito Federal, no ha alcanzado nunca los fines que esa forma gubernativa debe llenar, debido a los

(117). Ibid. p. 30

conflictos de carácter político y administrativo que constantemente han surgido por la coexistencia de autoridades, cuyas facultades se excluyen a veces, y a veces se confunden. En consecuencia, para estar de acuerdo con la lógica y con la realidad, lo debido será organizar la administración del Distrito Federal de manera que haya unidad de mando y eficiencia en todos los órdenes del servicio público."(118)

La iniciativa hace una reseña histórica del Distrito. Dice que el Ayuntamiento en la ciudad de México no es el único poder que gobierna la municipalidad, "como debiera ser, puesto que la autonomía municipal justamente tiende a ello. De suerte que dada su misma creación, el Municipio en el Distrito Federal, nació incompleto, inconsistente y, por lo mismo, autónomo únicamente en teoría".(119)

La propuesta consistía en aprobar el artículo 73 en los siguientes términos:

"Artículo 73.-El Congreso tiene facultad:

VI. Para legislar en todo lo relativo al Distrito y Territorios Federales, sometiéndose a las bases siguientes:

1a. El Gobierno del Distrito Federal estará a cargo del Presidente de la República, quien lo ejercerá por

(118). DIARIO DE DEBATES DE LA CÁMARA DE DIPUTADOS DEL CONGRESO DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS; Año 11. período extraordinario de la XXXII Legislatura, Tomo III, Num. 2, p. 7. Citado por GAXIOLA JR., Francisco Javier; op. cit. p. 40.

(119). Tomado de GAXIOLA JR., Francisco Javier; op. cit. p. 40.

conducto del órgano u órganos que determine la ley respectiva". (120)

El Francisco Gaxiola nos explica que la iniciativa no resolvía, ni constitucional ni administrativamente, el problema del Distrito Federal. La facultad del Congreso para legislar era discrecional y, una vez suprimidos los municipios, no había sucedáneo que le reemplazara en sus funciones. Por esto, el mismo Obregón se dirigió de nuevo a la Comisión Permanente explicando que había omitido fijar la base que serviría al Congreso para expedir la ley de organización del Distrito Federal.

Siguiendo el mismo procedimiento que Carranza, se convocó al Congreso para sesiones extraordinarias: el proyecto fue aprobado por ambas Cámaras y luego fue ratificado por las legislaturas locales; la cuenta no sumaba ni diez años completos.

El brazo de Toral no permitió al caudillo consumir sus pretensiones, pero gracias a que el sistema tenía cimentadas en la institucionalidad algunas de sus columnas, Calles pudo capitalizar los avances y conducir el proyecto hasta su completa ejecución. De este modo el Congreso expediría el 31 de diciembre del mismo año la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal, que venía a complementar la reforma constitucional.

(120). Tomado de MURFENO, Daniel; op. cit. p. 30.

6.1: Otra vez un nuevo sistema.-Desde ahora, el Distrito se dividiría en un Departamento Central y en 13 Delegaciones; el Presidente ejercería el gobierno político y administrativo por conducto del Departamento del Distrito Federal, al frente del cual habría un Jefe nombrado y removido libremente por el Presidente, que además será auxiliado por el Consejo Consultivo, cuyo parecer está obligado a escuchar en algunos casos. Todos los servicios municipales son heredados por el Departamento, así como la administración de justicia en el fuero común, el registro civil, la hacienda pública, etc. Así nacia uno de los organismos más importantes de la Administración Pública.(121)

Esta ley permanecería vigente hasta 1941, en que se expide la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal, reglamentaria de la base primera, fracción VI, del artículo 73 constitucional; misma que es reformada por decretos publicados el 10 de agosto de 1945 y 31 de diciembre de 1946.

En el Diario Oficial de la Federación de 29 de diciembre de 1970, se publicó una nueva Ley, reformada y adicionada mediante los Decretos publicados el 31 de diciembre de 1971 y 30 de diciembre de 72, mediante los cuales se introduce la desconcentración administrativa para el Departamento.

(121). cfr. GAXIOLA JR., Francisco J.; op. cit. pp. 44 y 45.

La vigente Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal fue publicada el 29 de diciembre de 1978.(122)

(122). cfr. FAYA VIESCA, Jacinto; op. cit. pp. 542 a 544.

CAPITULO III

HACIA EL FONDO DEL PROBLEMA

"Resultaba una operación monstruosa de tomar parte en el gobierno de la federación los que no la tenían en su gobierno propio." (Exposición de la Legislatura del Estado de México al Constituyente, 12-enero-1825).

1. Sobre la Situación Actual del Distrito y su Departamento.

Constitucionalmente, la organización del gobierno del Distrito Federal, está dispuesta de manera que el poder ejecutivo está encomendado directamente al Presidente de la República; el legislativo corresponde al Congreso de la Unión y el Judicial al Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal. Dependiente también directamente del Presidente, se encuentra la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, que representa el Ministerio Público en el fuero común por lo que respecta a la entidad.

Nos explica Tena Ramírez que, tanto el número como la estructura de los poderes, es similar en el Distrito Federal y en los Estados. (123)

(123). cfr. TENA RAMIREZ, Felipe; Derecho Constitucional Mexicano; op. cit. p. 342.

El Congreso de la Unión, en su función de legislatura del Distrito Federal, desempeña su tarea con arreglo al artículo 124 de la Constitución:

"Artículo 124.-Las facultades que no están expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales se entienden reservadas a los Estados".

O sea que el Congreso legisla para el Distrito en aquellas materias en que son competentes las legislaturas estatales.

Otro parámetro a tener en cuenta por el Legislativo de la Unión, son las disposiciones de la fracción VI del artículo 73.

A este respecto, Tena nos dice que, dado que el Congreso de la Unión expide dos tipos de normas -unas federales, de aplicación general en la República, y otras locales, de exclusiva aplicación en el Distrito Federal- nos encontramos ante un órgano "con dualidad de funciones." (124)

Resulta así que, en el Distrito Federal, hay dos tipos de normas vigentes, aunque procedan del mismo órgano.

Una importante función del legislativo del Distrito es su función constituyente, que si bien está restringida por las prescripciones de la citada fracción VI, es necesario que se organicen y precisen las facultades de los otros poderes

(124). cit. Ibid. p. 343.

del Distrito. Esto lo hace, fundamentalmente, por medio de las leyes organizativas del Departamento y del Tribunal Superior de Justicia. (125)

Formalmente, las leyes que expide el Congreso en su función constituyente del Distrito, no se distinguen de la legislación ordinaria que para el mismo Distrito efectúa, pero por razón de su objeto son normaciones "auténticamente constituyentes." (126)

El nombramiento de los magistrados del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal -respecto de cuya competencia rige también el 124- lo hace el Presidente de la República con aprobación de la Cámara de Diputados. Duran en su encargo 6 años y pueden ser nuevamente nombrados.

Con respecto al Ejecutivo, tenemos que lo ejerce el Presidente de la República por conducto del Departamento del Distrito Federal, que como antes vimos, es un departamento administrativo. El Jefe del departamento es nombrado y removido libremente por el Presidente, (cfr. art. 89-II de la Constitución, y lo. de la LOAPF). El Jefe del Departamento tiene a su cargo y encabeza la administración pública en el Distrito Federal. No es un funcionario meramente

(125). cfr. INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURIDICAS DE LA UNAM; op. cit. p. 217.

(126). TENA RAMIREZ, Felipe; Derecho Constitucional Mexicano; op. cit. p. 339.

administrativo, sino también político, por todas las razones que antes expusimos. (127)

Constitucionalmente, el Departamento del Distrito Federal -de acuerdo con el artículo 90- se ubica dentro de la Administración Pública centralizada, por lo que el Jefe realiza sus funciones en nombre y por cuenta del Presidente de la República.

El Distrito Federal queda como un Estado virtual o en potencia, ya que tiene representación en las Cámaras en la misma medida que los demás Estados, tiene personalidad y régimen patrimonial y financiero propios, etc. Su erección como Estado se encuentra sujeta a la condición del traslado de los poderes federales (art. 44). (128)

Si establecemos un paralelismo con los Estados y el Distrito Federal, las diferencias principales serán las siguientes:

a) Los Estados tienen autonomía política, consistente en su facultad de autodeterminarse, dándose su propia constitución en la que se instituye la forma de gobierno, los órganos de los poderes, sus facultades, etc. Estos aspectos, en el caso del Distrito Federal, vienen dados por la Constitución General.

b) El sistema de organización territorial, política y

(127). cfr. ACOSTA DOMERO, Miguel; op. cit. p. 150.

(128). cfr. HUITRON II., Antonio; op. cit. p. 80.

administrativa de los Estados es el municipio libre, cuya administración se encomienda a un ayuntamiento de elección popular. El Distrito en cambio se organiza política, administrativa y territorialmente por medio de delegaciones, cuyos funcionarios no son de elección popular. (129)

El Distrito Federal, a diferencia de las otras partes integrantes de la Federación (cfr. art. 43), no tiene capacidad de constituirse respecto de todo aquello que no esté reservado expresamente a la Federación (art. 124). Esta facultad se traduce en otorgarse una constitución mediante la que se establezcan los poderes, se les distribuyen competencias, etc., "con las modalidades impuestas por el pacto federal" (cfr. art. 41). Esta característica suele denominarse <<autonomía política>> y la Constitución General de la República se refiere a ella en su artículo 40, diciendo que los "Estados serán libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior". En el ejercicio de esta facultad de autodeterminarse, los Estados no pueden contravenir a la Carta Magna (artículos 40, 41, 115 y 133).

El Tratadista Jorge Carpizo expresa esta facultad de autodeterminación con las siguientes palabras: "Así, las autoridades de las entidades federativas no se encuentran subordinadas a las federales, sino que, dentro de su competencia son libres." (130)

(129). cfr. INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURIDICAS DE LA UNAM; op. cit. p. 317.

(130). La Constitución de 1917; segunda edición, Mexico. UNAM, 1973, p. 289.

Esta es la diferencia fundamental entre el Distrito y las otras entidades federativas. Los poderes del Distrito, según ya vimos, están organizados por la Constitución en la fracción VI del artículo 73; y, desde luego, sin la voluntad de los ciudadanos -que tampoco significa en contra de ellos-, pues no tiene ejecutivo y legislativo propios que sean libres dentro de su competencia.

2. Con el Dedo en la Llagu.

La opción por el sistema federal de gobierno parecía no admitir otras alternativas: todo resultaba inútil; los intentos centralistas venían cada vez con menor fuerza y su duración se hacía paulatinamente más efímera. El federalismo terminó imponiéndose como una necesidad imperiosa. Esta resolución acarrearía necesariamente algunas consecuencias que fatalmente se producirían: los habitantes del Distrito Federal nunca han podido -desde 1824- determinarse a la manera que lo hacen los Estados: no tienen facultad para elegir sus representantes locales ni municipales, no pueden darse su propia constitución, etc.

Dice Francisco Javier Gaxiola Jr.: " El problema del carácter del Distrito Federal, sin tomar en cuenta los matices constitucionales, que de manera inequívoca lo distinguen de un estado, es de naturaleza práctica y quedó reducido, en mi concepto, a encontrar la fórmula más

satisfactoria para organizar el ejercicio de la autoridad política del Presidente de la República en el <<Distrito de la Capital>>, conciliando esta actividad con el principio básico de nuestra organización constitucional: el municipio libre." (131)

Por muy Estado virtual o en potencia que sea, por más que el Distrito Federal tenga personalidad, régimen patrimonial y financiero propios, por mucha sede que sea de los poderes federales y otras tantas innumerables cualidades que reúne, ha tenido que cargar con las consecuencias de la implantación del federalismo, y sus habitantes sufrieron como consecuencia una "capitis diminutio" política con relación a los habitantes del interior de la República. Esta desventaja es evidente, y no es que la hayamos descubierto hace poco. Ya en 1824, el 29 de octubre, el sr. Becerra decía algunas cosas al respecto a la Asamblea Constituyente: "Veamos lo que sucedería con México si se declarara ciudad federal según la inteligencia que se da a la facultad 28 del art. 50. Sucedería que sin atender a lo que su población exige no tendría más que un diputado conforme a la letra del artículo que habla sobre territorios y las opiniones que ahora reinan: sucedería que no tendría parte en el nombramiento de presidente y vice-presidente de nuestra república, cuando aquellos estados tienen espedito este derecho sucedería que

(131). op. cit. p. 52.

nombrarla ni un senador cuando esos estados nombran seis: sucedería por fin que no se gobernaría por sí misma". (132)

De la "Proposición que el congreso constituyente del estado de México hace al constitucional de la federación para que le restituya su capital", tenemos algunos párrafos dignos de ser citados:

"Dos clases de derechos tiene un estado, que son: la una de gobernarse a sí mismo en lo interior por medio de los funcionarios que elige para sus respectivos poderes; y la otra de tener parte en el gobierno de toda la federación eligiendo por medio de sus legislaturas al presidente de la república, senadores y miembros de la corte suprema de justicia, fuera de la elección de diputados que hace con proporción al censo de su población para la respectiva cámara pero el tener parte en la federación depende de ser estado federado, y es necesario gobernarse a sí mismo para ser estado, a diferencia de los territorios que están bajo la tutela de los supremos poderes (...)

El distrito federal no es estado ni puede serlo, porque debiendo estar gobernado por los supremos poderes no puede gobernarse a sí mismo, y de consiguiente no tiene los derechos radicales de un estado ni los que se derivan de ellos para tener parte en el gobierno de la federación, y

(132). Diario Águila Mexicana; 13 de noviembre de 1824; Tomado de HIRA DE GONZALEZ, Rafaela; op. cit. p.

qu coasta en la clase de un territorio, sea cual fuere la consideracion que merezca y tenga por la residencia de los supremos poderes generales, por el esplendor de cõrta y por sus trenes de lujo, porque todo esto no da derechos poltticos, y el tratar de deslumbrar con su brillo para hacer despreciabies tales derechos en una repùblica, es estraviar la opinion, bien con ignorancia, bien con malicia, pues como dice Condorcet, unos porque nada ven juzgan que no existe la luz, y otros porque temen esa luz quisieran que nadie se acordara de abrir los ojos.

Alguno imaginò que podria inventarse un nuevo modo de suplir las elecciones de presidente, vicepresidente y senadores para que Mèxico tuviese parte en ellas; pero ademàs de que este modo de elegir no tiene garantia constitucional, y que antes bien seria una adiccion que se hiciera à la constitucion contra los articulos espresos que lo prohiben, resultaba una operacion monstruosa de tomar parte en el gobierno de la federacion los que no la tenian en su gobierno propio; siguiéndose de todo que la dificultad de conservar sus derechos poltticos a los mexicanos no se ha podido salvar, y que Mèxico tiene que ofrecer la idea triste de un territorio que solamente elige su ayuntamiento, cuando solo en poblacion excede à dos o mas de nuestros estados, y en otros elementos a varios de ellos juntos. Un solo àrbitrio queda de reestablecer los derechos poltticos de los

mexicanos, que es el de devolver al estado su capital..."

(133)

La "Exposición que nuevamente ha hecho el congreso constituyente del estado de México al general de la federación relativa a que no se lleve a efecto el acuerdo por el que se declaró a México lugar federal" tiene algunos puntos que también son de sumo interés:

"Los habitantes de la capital entraron en el pacto federal bajo el concepto de que habían de ejercer los derechos políticos en toda su plenitud; esto, como se demostrará después, no puede tener efecto si México ha de ser ciudad federal. Ahora pues; nadie ignora que el ejercicio de los derechos políticos es la cosa más apreciable en una nación que ha adoptado un sistema representativo, mucho más si el gobierno es republicano, y más aun todavía, si es federal. La privación, pues, aunque sea en una parte muy corta del ejercicio de estos derechos, es un mal gravísimo al que las sufre sin haber dado causa para ello; así pues se ven en la necesidad de emigrar todos aquellos que se hallen en este caso (...)

En cuanto al arreglo del ejercicio de los derechos políticos de los habitantes de esta ciudad, este congreso lo tiene por imposible si se trata de que tengan una absoluta igualdad respecto de los ciudadanos de los demás estados:

para esto seria necesario a lo menos que pudiesen nombrar representantes con arreglo a su poblacion, que influyesen en la cámara de senadors nombrando dos individuos, que tuviesen parte de la eleccion del presidente de la república y de la suprema córte de justicia. Ahora pues, ¿será posible todo esto? Este congreso dice resueltamente que no, y pasa a demostrarlo. La eleccion de diputados no ofrece dificultad; pero si muy grave la de senadores, presidente y suprema córte de justicia, porque ¿que corporación haria estas elecciones? no el congreso, porque no lo hay; tampoco el ayuntamiento ni diputacion provincial si quiere establecerse, pues los estados reclamarian justisimamente que se diesen los mismos derechos a los cuerpos legislativos que a los puramente administrativos. Ademas para esto seria necesario alterar sustancialmente el cuerpo de la constitucion, pues por esta se previene que la eleccion de senadores, del presidente, vice-presidente y suprema córte de justicia se haga por las legislaturas de los estados. ¿Y quien se persuadirá de que esta código no se adiciona ó altera, si se introduce un nuevo método de elegir estos funcionarios, contrario al establecido por la ley fundamental? ¿Y a quien podrá convencerse de que V. Sob. tiene facultades para tanto? A ninguno, pues la constitucion dice en el artículo 169 «que las reformas ó adiciones que se propongan (y no pueden proponerse antes del año de 1830 segun el artículo 166) en los años siguientes se tomarán en consideracion por el congreso en el 2o. año de cada bienio, y si se calificaren necesarias segun lo

prevenido en el artículo anterior se publicará esta resolución para que el congreso se ocupe de ellas>>. El artículo anterior, que es el 166, dice así: <<El congreso siguiente (el del año de 1830) en el primer año de sus sesiones ordinarias se ocupará de las observaciones sujetas a su deliberación para hacer las reformas que crea convenientes; pues nunca deberá ser uno mismo el congreso que haga la calificación proveniente en el artículo anterior y el que decreta las reformas. Señor, es inconcuso que el introducir un nuevo método de elección respecto de los funcionarios que hemos hablado, es una adición a la constitución. Es igualmente cierto que estas no pueden hacerse sino hasta el año de 1830, ni examinarse ni admitirse, sino en los siguientes por los congresos que entonces existan (...) Tampoco puede despojar a los habitantes de esta capital del derecho que tienen y ha garantizado la misma constitución, para influir en el senado, en la elección de presidente y en la de la suprema corte de justicia; luego es claro que no puede haber tal arreglo de derechos respecto de los habitantes de esta capital, si se quiere llevar a efecto el acuerdo por el cual ha sido declarada ciudad de la federación.

Tampoco se puede decir que se formará un congreso particular para el distrito federal, pues entonces la cuestión varía de aspecto. Ya no se trata de elegir un lugar que sirva de residencia a los supremos poderes, sino de

formar un gobierno dentro de los límites de los que ya existen, para los cual dice la facultad 7a. del artículo 5o de la constitucion; <<se necesita la aprobacion de las tres cuartas partes de los miembros presentes de ambas cámaras y ratificacion de igual número de las legislaturas de los demás estados de la federacion>>. V. Sob. no está dividido en dos cámaras, tampoco se ha consultado el voto de las legislaturas: así pues no puede V. Sob. crear un congreso en esta ciudad para el distrito federal.

Resta pues que solo puede llevar adelante la declaracion sobre ciudad federal, privando a los habitantes de esta ciudad del influjo en la camara del senado, en la eleccion del presidente y de la suprema corte de justicia, y esto en concepto de este congreso no es arreglo, sino privacion de derechos a los habitantes de esta capital.(...)

Todas las dificultades que van espuestas se salvan perfectamente con dar a la palabra <<lugar>> que se usa en la facultad 28 del artículo 5o, la significacion rigurosa y legal que le corresponde. Examínese el diccionario de la lengua castellana, examínese las leyes de indias y se conocerá con evidencia, que ella no significa otra cosa que una localidad media entre pueblo y aldea..."(134)

Veamos como se repite la historia en el 56:

(134). Ibid. pp. 97 y 98.

Dón Ignacio Ramírez, en la sesión permanente del 28 al 31 de enero, dijo que "el dictamen despojaba de todos sus derechos al distrito." (135) Por su parte, el sr. Castillo Velasco dijo que "el Distrito es el asno de la fábula. Van y vienen revoluciones, ocurren cambios políticos y en el centralismo y en la dictadura y en la federación, el gobierno, sea el que fuere, siempre manda en el distrito con la punta del pie." (136)

¿Qué diremos del 177 -Se repitió la misma historia; la misma que ha llegado hasta nuestro día en que están de boga frases como "ciudadanos devaluados", o "cortapisas a la democracia en el Distrito Federal." (137)

3. Una ciudad Federal.

Con lo que hemos expuesto, queda bastante claro que, lo más doloroso se encuentra precisamente en que los habitantes del distrito no pueden autodeterminarse. En estas circunstancias, la interrogante viene sola. Para hacerla recurrirémos al primero que cuestionó este asunto, a saber, Fray Servando Teresa de Mier: "Les necesario que haya una ciudad federal, es decir, que no pertenezca a estado alguno

(135). CAMARA DE DIPUTADOS DE LA LII LEGISLATURA DEL CONGRESO DE LA UNION: Los Derechos del Pueblo Mexicano, Mexico a través de sus Constituciones; Tomo VIII, 1935, apostilla 47.

(136). Ibidem.

(137). ALVEAR ACEVEDO, Carlos; Excelsior, 19 de octubre de 1965.

de la federación; en la cual residan los supremos poderes, y en cuya Area corta y precisa ejerza una jurisdicción privativa?" (138) La sorprendente respuesta ya la conocemos: "Yo digo que no es necesario ni lo ha sido ni lo será jamás." (139)

Y para ejemplificar, recurre al ejemplo de naciones -todas- con gobiernos representativos, incluso los Estados Unidos, donde los poderes estuvieron durante 18 años errantes entre Virginia y Filadelfia.

3.1: El antecedente.-Nuestros constituyentes tenían la mirada puesta en la Constitución de los Estados Unidos de Norte América, donde se situa el origen del federalismo a partir de las trece Colonias de la Corona Inglesa, cuya situación puede compararse a la de los distintos virreynatos hispanoamericanos, independientes entre sí, pero todos sujetos a la Metrópoli. Con la independencia norteamericana de 1776, las aludidas colonias reputaron conveniente unirse en una federación y convocaron, para hacerla efectiva, a un congreso constituyente. Los Estados (Colonias) cedieron a la Federación naciente su soberanía en lo exterior y algunas otras facultades.

Del Congreso de Filadelfia nació la Constitución que suscribía la voluntad de confederarse. Este ordenamiento

(138). HIRA DE GORTARI, Rabiela; coaut; op. cit. p. 107.

(139). Ibidem.

establecía en su artículo 10, sección 6, inciso 17, la facultad del Congreso para legislar en exclusiva sobre el Distrito de Columbia. El gobierno de este Distrito se encomendó a tres comisionados que duraban tres años en su encargo, y para ser elegidos debían acreditar una antigüedad mínima de cinco años de residencia en el Distrito. (140)

"El móvil para la erección del Distrito de Columbia fue la inconveniencia de que en un mismo territorio tuvieran jurisdicción órganos federales y locales". (141)

En 1791, en virtud de la hostilidad mostrada en Filadelfia a la Convención que dictó la Constitución y por la poca preocupación de las autoridades locales para protegerla, se buscó un lugar para residencia de los poderes federales. La cesión del territorio necesario fue hecha por los estados de Maryland y Virginia y se erigió ahí el Distrito. Los habitantes de este Distrito carecen de voto en las elecciones de autoridades locales y municipales; no están representados en la Cámara y, en las elecciones presidenciales, votan en uno de los estados vecinos.

Puestos a imaginar, es fácil obtener posibles problemas que se pueden presentar por la convivencia territorial de autoridades federales y locales. Dijo Gómez

(140). cfr. ACOSTA ROMERO, Miguel; op. cit. pp. 143 y 144.

(141). INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS DE LA UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO; op. cit. p. 315.

Farias hacia 1824: "Yo entiendo, señor, que haya inconvenientes muy graves en que las potestades supremas de la federación residan en un estado que tiene dentro de sí mismo una jurisdicción exclusiva y soberana, porque la reunión de estos dos poderes sería frecuente ocasión de controversias y disgustos, porque sería motivo para que las autoridades del estado procediesen con encogimiento en algunos asuntos, ó no se decidiesen á dictar ciertas providencias contenidas en la esfera de sus atribuciones, porque cualquiera desorden, cualquiera alteración de la tranquilidad siendo circunscripta al lugar, no podría corregirla el gobierno supremo, sino que se vería obligado á dejar que lo hicieren las autoridades del estado, lo que parece degradante; pues el silencio y espera de este caso podría decirse que lo ponía bajo la tutela de los gobiernos particulares, y finalmente porque si se avanzaba á tomar providencias, se diría entonces que se confundían los poderes, que se traspasaban las líneas de demarcación, y se suscitarían competencias entre uno y otro."(142)

Tenemos una versión contraria, que tomamos de Lanz Duret con sus mismas palabras: "También es verdad que en las discusiones del Constituyente de Querétaro se alegó que tendrían forzosamente que ocurrir choques políticos y fricciones de carácter administrativo, entre la autoridad

(142). Intervención en los debates del Constituyente del 24; tomado de HIRA DE GORTARI, Gabriela; op. cit. p. 106.

federal residente en la ciudad de México y los funcionarios municipales de ésta última; pero tales razones no son convincentes, pues el que haya conflictos o choques entre diversas autoridades no puede ser motivo bastante para prescindir de una institución tan valiosa como el municipio."

(143)

La opinión de Gaxiola Jr. es también interesante: "La historia nos enseña que era imposible la coexistencia de la autoridad presidencial con la de ayuntamientos de elección popular en la capital de la nación; desde su origen Múzquiz - el tozudo- demostró con su intransigencia la necesidad que tenía el Distrito Federal de una organización política y constitucional peculiar; por otra parte, el carácter presidencial bien definido de la Constitución de 17 y la creciente autoridad del jefe del estado federal, produjeron fatalmente un fenómeno de centralización política, con una tendencia más rigurosa en el caso del Distrito Federal, si se toma en cuenta la confusión y conflicto de autoridades."

(144)

Sobre este particular, el tratadista don Ignacio Burgúa se expresa con las siguientes palabras: "es evidente que los órganos federales en quienes dichas tres funciones se depositan no pueden instalarse ni operar sin ninguna base

(143). Derecho Constitucional Mexicano; cuarta edición, Mexico, Imprenta L. D., S.A., 1947, p. 396.

(144). GAXIOLA JR., Francisco Javier; op. cit. p. 52.

física de sustentación. Esta no podría ser el territorio de ninguna entidad federativa, pues de admitirse esta posibilidad, se aceptaría el cercenamiento de dicho territorio y la convergencia de dos imperios en un solo lugar, lo cual no sería jurídica ni políticamente correcto. Por consiguiente, dentro de un Estado federal debe existir una circunscripción territorial que sirva de asiento a los órganos federales o a los <<poderes federales>> como suelen comúnmente denominarse (...)

Es inconcuso que sobre el territorio del Distrito Federal se ejerce el imperio a través de diversos actos de autoridad concernientes a las tres funciones que se han mencionado. El desempeño de ellas no puede encomendarse a órganos distintos de los federales, puesto que se provocaría la interferencia o yuxtaposición entre los locales del Distrito federal y los de la Federación.(...)

Las anteriores consideraciones justifican, sin lugar a duda, la creación del Distrito Federal..."(145)

En las sesiones de los constituyentes nunca faltaron las oportunas advertencias sobre la situación distinta de Washington y México. Lanz Duret (146), Herrera y Lasso (147), Daniel Moreno (148), muchos otros autores y el sentido común, nos dicen que hay que evitar el mimetismo al abordar estas

(145). op. cit. pp. 913 y 914.

(146). op. cit., p. 176.

(147). op. cit. p. 91.

(148). op. cit. pp. 33 y 34.

cuestiones; sin embargo, no hay que desprestigiar la importancia que tiene un antecedente como el de Columbia y tampoco hay que desconocer que estuvo este modelo presente en los ánimos de nuestros constituyentes.

4. Debieron Reubicar el Distrito.

¿Debió el Constituyente establecer el Distrito en otro lugar? Esta interrogante también aparece en la intervención de Fray Servando que anteriormente citamos, por lo que no hace falta volver a ella. Además, sabemos que se le atribuye haber sido determinante para que los poderes permanecieran en la capital, y como tiene cierta fama de centralista, procuraremos evitar caer en el juego de su propensión centralista. Pero la pregunta sigue en pie, y también tenemos un hecho incontestable: los poderes siguen en México, porque el voto de nuestros constituyentes rechazó las propuestas de traslación, porque no les convenció Querétaro, ni Aguascalientes ni Zacatecas ni Lagos. Ciertamente hubo algunas traslaciones forzadas por las circunstancias, como la diáspora juarista a Villa Paso del Norte y el éxodo de Carranza a Veracruz; pero como se comprenderá, estas traslaciones provisionales no vienen a cuento, porque tanto Juárez como Carranza entendieron muy bien que su poder era muy cuestionable mientras no tomaran la ciudad de México.

Ya vimos que la alternativa de traslación de poderes estuvo presente en los Constituyentes de 24, 56 y 17. En todas estas ocasiones se le escapó a la ciudad de México su oportunidad de llegar a ser Estado.

Por otra parte, la ciudad de México presentaba formidables ventajas: Fray Servando, en su discurso,

destacaba su belleza, el hecho de ser el centro político, su situación militar, su riqueza, su acervo cultural y las amplias posibilidades de esparcimiento que brindaba. Tal vez faltó visión a nuestros constituyentes para imaginarse lo que sería la ciudad a la vuelta de unos años; les excusa el hecho de que debió ser sumamente difícil atisbar el futuro de la Capital, dado que su situación es incomparable con la de aquellos años: 1917, no llegaba al millón de habitantes; 1856 tenía 300 mil y en 1824 200 mil.

Tenemos a la mano unas palabras del sr. Secretario de Justicia en la Asamblea del 24: " Pero por ahora es imposible trasladarse, & a aquel punto: para ello se necesita una suma cuantiosa, y esta suma cuantiosa no la tiene en el día el gobierno..." (149) Después vino la intervención del sr. Secretario de Hacienda, en plan de ratificar lo anterior: "Traigo aquí un cálculo que aunque hecho de prisa entiendo que está verificado más bien con mezquindad que con exageración. Este cálculo abraza solamente los gastos que ocasiona la traslación de las oficinas y archivos, y al mismo tiempo los gastos precisos que habían de erogarse, suponiendo que hubiese edificios suficientes para establecer estas oficinas, sin contar con las dificultades de los edificios. Los datos que he tenido de las oficinas generales y de las secretarías ascienden a 429 mil 617 pesos. A más de estos

(149). Tomado de HIRA DE GORTARI. Rabiela; op. cit. p. 101.

gastos habrá también que costear la traslación de las familias de los empleados (...). Esta suma no aparecerá exagerada si se considera que solo el palacio donde residen los supremos poderes en Washington ha costado ya un millón de pesos..." (150)

Para algunos asambleístas pareció una estimación mezquina; para otros, exagerada. Pero, ¿Hacia falta cálculo alguno para percatarse de lo disparatado de la empresa, en ése momento? ¿Es acaso muy complicado enterarse que una operación de traslación de poderes cuesta dinero, y mucho? En unas circunstancias críticas, recién consumada la Independencia, cuando aún no eran sofocadas las revueltas de hispanófilos que pretendían restaurar la colonia, una época en que se fugaban los capitales del país para inaugurar el endeudamiento externo institucionalizado, etc. En el 56 prevalecía una situación similar, por lo que la traslación de poderes podría reputarse como una aspiración noble, pero desde luego disparatada para esas circunstancias. Todavía más: ni siquiera estaba claro que fuera conveniente trasladar los poderes federales: los constituyentes de 24 y 56 pensaron, aunque fuera inocentemente, que si respetaban el ayuntamiento en la ciudad de México, no sería muy grave el perjuicio a los habitantes del Distrito, sobre todo si se trataba de una situación provisional, que desaparecería una

vez erigido en Estado del Valle, cuando el país estuviera en condiciones de trasladar los poderes. Dejar abierta la posibilidad del traslado mediante la simple decisión del Congreso, era un gran acierto en tales circunstancias ...Aunque tal vez no recapitaron en la dificultad con la que el Congreso decidía sobre estas materias.

¿Y que decir del Constituyente de 177? Presenta distintos matices la problemática, pero no era menor su penuria económica y la empresa resultaba igualmente engorrosa, lo suficiente para dejarse llevar por la tentación de buscar una solución más viable. Pero el plato fuerte en este Congreso se aderezó de otros menurjes, dado que el Primer Jefe estaba decidido a permanecer en la ciudad de México. Tal vez los congresistas no estaban muy a gusto sesionando en Querétaro, por lo que enfocaron la problemática desde otro punto de vista. A fin de cuentas, la conveniencia de trasladar los poderes era muy cuestionable todavía, por lo que podía admitirse alguna decisión contraria.

CAPITULO IV

LAS ALTERNATIVAS

"La Francia, la Inglaterra y la España no van más adelante que nosotros en cultura y civilización; y la prueba es, que la Francia no está constituida definitivamente, pues cada quince o veinte años cambia de sistema gubernativo, y al cambiar, siempre lo ejecuta manchando el suelo francés con la sangre de sus hijos."
(J.M. Pérez Hernández; Estadística de la República Mexicana, 1862).

1. La Ciudad de México y el Distrito Federal.

Hemos heredado un Distrito Federal en la ciudad más grande del mundo: alberga del 15 al 20 por ciento de la población del País, en ella radica el 30 por ciento de la población económicamente activa, donde se genera el 44 por ciento del PIB, tiene el 52 por ciento de la planta industrial del país y el 64 por ciento de la producción en servicios, detenta un formidable 65 por ciento de la educación superior y consume 56 M^3 de agua por segundo. (151)

La circunstancia de que sea Distrito Federal, supone que sus ciudadanos se encuentren en significativa desventaja en el orden político, respecto de los ciudadanos del resto

(151). Datos tomados de BENITEZ, Fernando: La Ciudad de México; Vol. 3, 1a. edición, México, Salvat, 1982, p. 311.

del país. En estas circunstancias, hay una patente necesidad de dar a esta población la participación política que se le debe.

He aquí un típico caso que han de resolver los jurisprudentes: una ciudadanía que no tiene lo que le corresponde; una cosa que clama por su dueño.

Tenemos dos alternativas:

a) conceder a los ciudadanos del Distrito federal instituciones que le permitan autodeterminarse como las entidades federativas, de modo que la misma ciudad tenga autoridades locales que convivan con las federales, cada quien en su nivel y esfera de competencia que le es propia;

b) trasladar los poderes federales a otro sitio: un lugar, que por libre cesión de uno o más Estados, sirva de asiento a los poderes federales y que sea, por decirlo así, políticamente neutral.

2. Conceder Derechos Políticos.

Con respecto a la posibilidad de conceder derechos político a los habitantes del Distrito, ya vimos que, desde 1824, no se determina a sí mismo como lo hacen los Estados. Para el colmo de males, en 1901 en municipio perdió su personalidad jurídica -entre otras cosas-, y en 1928 tuvieron efecto sus funerales. El hoy occiso es un recuerdo, una antigua tradición que se quedó en el pasado junto a otros

valores abandonados por su arcaísmo. Y es tal vez una noble aspiración.

¿Por qué no conceder derechos políticos?

2.1; La elocuencia de los antecedentes.-Volvamos a algunas exposiciones del seno del constituyente del 56, que cito por parecerme sintomáticas de las opiniones de los congresistas:

El sr. Moreno: "Cuando sea estado tendrá los mismo derechos, la misma organización que los demás estados; pero, entre tanto, es imposible que aquí subsistan, uno enfrente de otro, el poder local y el poder general." (152)

sr. Mata: " La comisión ha querido asegurar al Distrito la libertad municipal, ya que el Congreso ha creído imposible que existan a la vez, en un mismo punto los poderes de la unión y los de un estado." (153)

sr. Olvera: "Todas las dificultades que se presentan en lo relativo al Distrito, nacen del supuesto de creer imposible la salida de los poderes." (154)

sr. Castillo Velasco: "¿Es tan temible la ciudad de México que inspira alarmas y desconfianzas a los estados?

(152). CAMARA DE DIPUTADOS DE LA LII LEGISLATURA DEL CONGRESO DE LA UNION; OP. CIT. aPOSTILLA 42.

(153). Ibidem.

(154). Ibidem.

esto no merece respuesta que sólo puede pasar porque en tal especie se trasluce un admirable candor (...)

Se teme que el gobierno general aumente su dominación con los recursos del Distrito, pero esto es contraproducente en la cuestión que se debate. El modo de disminuirle esos recursos es devolverlos al pueblo que de ellos ha sido despojado." (155)

Ya iniciado el siglo siguiente, tenemos la intervención del diputado Paulino Machorro Narváez en la Asamblea Queretana: "Además, se tuvo en cuenta una razón histórica, un antecedente histórico, y es que cuando el Estado de México tenía la soberanía sobre lo que ahora es el Distrito Federal, entonces surgieron muchas dificultades de uno y otro lugar. Como antecedentes de más actualidad, recuerdo que cuando residían los poderes federales en Veracruz, la Secretaría de Gobernación tuvo algunas dificultades con el gobierno del Estado, por cuestiones de carácter municipal. El gobierno defendía su soberanía local y la Secretaría de Gobernación quería intervenir en alguna forma y entiendo que hubo algunos choques con este motivo. Es un punto delicado y es de prudencia, aunque en el fondo parece impolítico, parece inconveniente quitar a la ciudad de México el ayuntamiento..."(156)

(155). Ibidem.

(156). Ibid., Apostilla 46.

Por su parte, el C. Félix Palavicini, entre otras muchas cosas, dijo: "en la ciudad de México, hay una serie inconcebible de autoridades, constantemente en desacuerdo: el gobernador del Distrito no sabe todavía hasta donde llegan sus límites de acción, frente al presidente municipal, y el presidente municipal y el gobernador del Distrito se encuentran todos los días frente al comandante militar. El comandante militar, el gobernador del Distrito y el presidente municipal están siempre en México, con una serie de dificultades de jurisdicción, aun para lo más sencillo."
(157)

Por un lado, los 44 que estaban por la iniciativa del Primer Jefe, blandían como argumentos los conflictos que se pudieran presentar entre autoridades municipales y los poderes federales. Citaban como ejemplo las hazañas que en su tiempo hiciera el Gobernador Múzquiz y las peripecias que sufrieron en los ocho meses de exilio en Veracruz, donde, al parecer, las fricciones fueron de consideración. Otro argumento era que la autonomía municipal estribaba antes que nada en la autosuficiencia económica, característica que no reunía el Distrito, ya que sus gastos se subvencionaban por las contribuciones estatales; por este hecho, quien debía decidir sobre la aplicación de esos recursos, no era un ayuntamiento, como quien administra lo propio, sino el Congreso, que representaba a los Estados.

(157). Ibidem.

Como especie de contrapartida a esta limitante que se imponía a los ciudadanos del Distrito, estaba que quedarían los servicios municipales bajo la atención directa de las autoridades federales, que desde luego se esmerarían en tener buen cuidado de la ciudad que sería su sede.

Por último estaba la magnitud de la fuerza pública que detentarían funcionarios del ayuntamiento: cuando menos cinco mil hombres; lo que implicaba que el Presidente de la República dispusiera de unos diez mil efectivos para contrarrestar ese poderío y prevenir eventuales sublevaciones.

Los 90, encabezados por Heriberto Jara, Martínez de Escobar y don Luis Espinoza, se apoyaban en que el municipio era una de las presas más caras de la Revolución, de modo que sería grave incongruencia, si no es que burla, privar a los setecientos mil habitantes del Distrito de la elección de sus autoridades inmediatas: "...formar hombres libres dentro de municipios libres; municipios libres dentro de Estados libres y Estados libres dentro de Naciones libres". (158)

Aseguraban que el problema financiero del ayuntamiento de México se resolvía mediante reglamentación, de modo que pudiera disponer de recursos para su autosuficiencia, gravando mercados, rastros, panteones, etc.

(158). Intervención del diputado Martínez Escobar en la 42a. sesión ordinaria del Constituyente de 17; tomado de CÁMARA DE DIPUTADOS DE LA LII LEGISLATURA DEL CONGRESO DE LA UNIÓN; op. cit. apostilla 46.

Que el problema de la fuerza pública se arreglaba adscribiendo el cuerpo policiaco al Gobernador del Distrito, como se hace en la sede de las gubernaturas de los Estados.

Que la coexistencia de autoridades no debía ser problema, como no lo es en las capitales de los Estados, donde conviven las autoridades del ayuntamiento de la ciudad con las estatales. Los problemas que hubo en Veracruz, son muy comprensibles, dada la situación de agitación política que el país tuvo en esos momentos.

En las intervenciones de ambos sectores -los 44 y los 90- se advierte una comprensible exageración en los planteamientos y argumentaciones que presentan a la Asamblea. La postura de los 90 es perfectamente comprensible, entendida como una noble defensa de los derechos políticos de los habitantes del Distrito Federal. Es más difícil comprender la actitud de los partidarios del régimen de excepción para la municipalidad de México, porque sus objeciones son claramente refutados por el grupo de los 90, a excepción de lo referente a los conflictos entre los poderes, que podrían suscitarse por la convivencia de estos en un mismo territorio. Aquí radica el meollo del debate, o mejor, de los debates, que procedemos a explicar.

Es difícil, decíamos, asimilar la actitud de los 44, porque, de una parte, muestran un verdadero interés -y tenacidad- en la supresión del ayuntamiento, pero no ostentan argumentos verdaderamente convincentes: ponen como ejemplo la

situación que sufrieron los poderes federales durante su transitoria estancia en Veracruz, y los problemas que provocó el Gobernador Múzquiz en 1825. Aque caso no convence por la notoria disparidad de circunstancias, pues no es de extrañar que alguno falte al respeto de una autoridad que se encuentra -cuando menos externamente- en entredicho, que era el caso del Primer Jefe y su gobierno durante el exilio en Veracruz. El segundo hecho resulta débil por su anacronismo. Extraña que el Primer Jefe volviese a la carga en 1918, con tal apresuramiento que convocó a sesiones extraordinarias en marzo de 1919. Claro que tuvo la delicadeza de incluir otros motivos en el decreto convocante, pero en su propuesta sobre el Distrito no aporta nuevos elementos. Pareciera pues que algún motivo orillaba al Primer Jefe a procurar esta reforma, pero el motivo no queda claro en sus exposiciones, como si hubiera motivos que omitió mencionar con claridad, sea a propósito o sea por pobreza de lenguaje, cosa esta última extraña cuando el Primer Jefe tenía como colaboradores a personas tan distinguidas en su expresión, como Palavicini, Cabrera, Macías, Rouaix, etc.

Tampoco pretendemos inclinar a nuestros lectores a pensar que Carranza pretendía afirmarse en el poder con esta medida y erigirse en poco menos que dictador favoreciendo la tendencia centralizadora que naturalmente se daba. No pretendemos juzgar intenciones algunas, porque la buena intención ha de presumirse en las personas y no es misión del

jurista dedicarse a la indagación de estas. Ni siquiera tendríamos elementos para probar la mala intención del Primer Jefe, como tampoco tendríamos medios para probar que los 90 votaron contra la propuesta de Carranza por presiones del ayuntamiento de México, cuyos funcionarios deseaban mantenerse en sus empleos.

Salvada pues, la buena intención del Primer Jefe, si cabe pensar que pensó esto como medida centralizadora, a efecto de colaborar a la unidad nacional, que, indudablemente, buena falta hacía: era imperioso tomar medidas para que el nuevo sistema de gobierno que la Constitución daba, se consolidara; hacía falta abatir el militarismo y otras tantas facciones de caudillaje improvisado, ansioso de ascender al poder. Pero Carranza no consiguió que el ejercicio del poder cobrara cauces institucionales y fue arrebatado del trono por los nuevos revolucionarios.

Así pues, no sabemos si el Primer Jefe no supo exponer sus razones con claridad, o no quiso hacerlo por parecerle impolitico. Aquí debió estribar su error; pues no eran los constituyentes tan necios como para desoir un problema real, claramente expuesto, y reconocer la necesidad de darle remedio. Los 44 pretendían establecer el principio de la ciudad federal, con todas sus consecuencias, y fueron por esto rechazados; eran puristas del federalismo.

Los 90 incurrieron en una grave incongruencia: Explicamos. Los constituyentes de 24 no se cuestionaron la subsistencia del municipio; el privar a los ciudadanos del Distrito participación en las elecciones presidenciales, de representación en el senado y de participación en las elecciones de ministros de la Suprema Corte, les parecía ya excesivo. Por ello, los que objetaron este sentido de la propuesta, buscaron como salida la traslación de poderes. En este sentido, puede decirse que fueron sensatos, pues el motivo por el que exigían dicha traslación, era fundamentalmente para no dejar sin derechos a tan grande número de ciudadanos del Distrito.

Los constituyentes del 56, fueron tal vez los más políticos: de una parte querían una ciudad federal que reputaban necesaria; no se animaron a efectuar en el acto la traslación de poderes, pero tampoco querían privar de derechos políticos a los habitantes del Distrito. Era demasiado pedir, satisfacer estos deseos al mismo tiempo y sin perjuicio de ninguno de ellos. El resultado fue una demagógica combinación: derechos políticos parciales a los habitantes del Distrito, establecimiento de poderes en la ciudad de México, pero de modo provisional, y la traslación de poderes se llevaría a cabo en un futuro próximo. Aquí no diremos que hubo incongruencia, sino, tal vez, avorazamiento, de querer todo resuelto, a mi gusto, cuanto antes y sin sacrificar nada. Solución típicamente salomónica.

El grupo de los noventa del Constituyente de 17, cometió grave incongruencia: defendió árdidamente el municipio de México, argumentando sistemáticamente -así, sistemáticamente- que la convivencia de poderes en un mismo territorio no debía constituir problema, como no lo constituye la coexistencia de autoridades municipales y estatales en las capitales de los Estados. Esto sucedió en la 42a. sesión ordinaria, celebrada el domingo 14 de enero de 1917. Al día siguiente, se dio lectura al inciso 3o. de la fracción VI del artículo 73:

" El gobierno del Distrito federal y el de cada uno de los territorios estará a cargo de un gobernador, que dependerá directamente del presidente de la República. El gobernador del Distrito Federal acordará con el presidente de la República, y el de cada territorio, por el conducto que determine la ley. Tanto el gobernador del Distrito Federal como el de cada territorio y los comisionados a cuyo cargo esté la administración de la ciudad de México, serán nombrados y removidos libremente por el presidente de la República." (159)

Se aclaró que, dada la improcedencia de la propuesta de supresión de la municipalidad de México, se retiraría la mención a los comisionados. Se aprobó el resto del artículo sin discusión.

(159). Ibid. Apostilla 47.

Luego, si no hay inconveniente en que coexistan la autoridades sobre el mismo Distrito, ¿Para qué encomendar el gobierno del Distrito a un gobernador designado por el Presidente? - ¡Que sea también de elección popular! e igualmente el Legislativo: que lo elija el pueblo. Si no hay dificultad de fricción de poderes, no entiendo entonces por qué privan al Distrito de tener también legislativo y ejecutivo propios; en definitiva, de autodeterminarse. Esto lo digo por los 90, no por los 44, de quienes se explica hayan guardado silencio a este respecto, pues fueron congruentes con su convicción de que era necesaria una ciudad federal. El mismo escándalo que manifestaron a la Asamblea Martínez Escobar, Heriberto Jara y Espinosa por la supresión del municipio, debió manifestarse por la limitación a la autodeterminación.

Pero claro, en el fondo los 90, o cuando menos sus portavoces, entendían la necesidad de establecer cierto régimen de excepción al Distrito, dada su hospitalidad a los poderes federales. Por esto no les llamó la atención que el 73 lo privara de su autonomía política. Dentro de esta concepción que tenían de la necesidad de una ciudad federal, también entendían que había que mejorar, lo más que se pudiera, el status político de los ciudadanos del Distrito. Esto lo entendían todos como federalistas que eran. El único que objetó esa necesidad fue Fray Servando Teresa de Mier en 1824, pero esto no fue, en lo sucesivo, cuestionado. El

desacuerdo estaba pues en precisar hasta donde habrían de concederse derechos políticos. Esto es un modo distinto de entender las cosas que a nosotros pareció más objetivo, que reducir todo a pretensiones desordenadas de poder.

2.2: En torno a la supresión del municipio.-La interrogante se nos transforma: ¿Hasta donde conceder derechos políticos?

El reestablecimiento del municipio en México mediante la Carta del 17, no fue del todo positiva. Hubo algunos problemas que, cuando menos, valían de pauta para replantearse la conveniencia de la medida. ¿Cuales problemas? - simplemente que el poder de los ayuntamientos se arrebató y las elecciones fueron siempre motivo de disturbios. (160)

Esto no se traduce en la necesidad de suprimir las elecciones municipales en general, estos son los hechos tal cual sucedieron.

En el seno del Constituyente del 16-17, los diputados presentes comprendieron que los conflictos de fricción de autoridades durante la estancia de los poderes en Veracruz, eran explicables por la agitación política reinante. En los tiempos de Calles, en que se suprimió el municipio en la

(160). Al respecto puede verse HIRA DE GORTARI, Rabiela; coaut.; op. cit. pp. 314 a 319; reproduce noticias periodísticas sobre estos acontecimientos.

capital, la situación política del país estaba todavía muy revuelta; cuando menos lo estuvo hasta ese año. Según don Manuel Herrera y Lasso, el diputado Cravioto acepta la reforma que suprime el municipio "«de un modo circunstancial y transitorio, sencillamente para allanar las dificultades que provienen de las diferencias administrativas de la asamblea municipal; en espera de que más tarde reconstruida nuestra Hacienda pública y normalizada la vida nacional, pueda procurarse (y ofrece ser el primero en acometer tamaña empresa), la rehabilitación del ayuntamiento en México»(...)

El dictamen de las comisiones «ha sido festinado, ha sido débil, ha sido ligero». Esboza y recomienda una organización municipal como la de 1903. Incluso prometió para breve, «brevisimo tiempo», una ley dentro de la cual, y contra del pensamiento de la iniciativa, el ayuntamiento de México, aunque privado de administración municipal, subsistirá y será de elección popular y organizará y vigilará las elecciones, pudiendo tener además el carácter de cuerpo revisor, consultor y hasta opositor, de los contratos que haga la junta de gobierno integrada por el personal técnico necesario, a la que se encomiende la administración municipal."(161)

Esto fue lo que sucedió, pero el municipio no se

(161). HERRERA Y LASSO, Manuel: Estudios Políticos y Constitucionales; primera edición, México, Miguel Ángel Porrúa, 1986, p. 249.

reestableció. No lo reestableció Cárdenas, no lo ha reestablecido ninguno de sus sucesores.

2.3: Como al principio.-La inquietud sobre los derechos políticos de los ciudadanos del Distrito se ha mantenido viva. Ultimamente ha cobrado bríos a partir del crecimiento de la participación política de los partidos y de la reciente convocatoria a la consulta popular sobre este asunto. Las razones en pro y en contra que se presentan, guardan impresionante paralelismo con las razones sustentadas desde 24. Cabe aclarar que nadie se compromete con la reforma de 1928, sino que, por el contrario, se cuestiona abiertamente. No se ha recurrido a la defensa que hizo Lanz Duret, cuando afirmaba que "aplaudimos" la reforma del 28, por las "quejas y reproches enérgicos de toda la población de México contra sus Ayuntamientos, ha sido la escandalosa inmoralidad de sus autoridades municipales, el despilfarro de los fondos públicos puesto a su cuidado y el abandono de los servicios urbanos..."(162)

Las objeciones al reestablecimiento de la autonomía política siguen siendo aún poco claras: nadie cuestiona la evidente restricción que padecen los ciudadanos en el orden político. La necesidad de una ciudad federal se cuestiona, pero en la generalidad, parece que sigue siendo un principio

(162). LANZ DURET, Miguel: op. cit. p. 396.

a guardar. Se habla de la tradición, que ha respetado este principio desde 1824. -según algunos, desde la Constitución de Apatzingán.

Otro motivo es el ejemplo de otros países federales. A este respecto, decía el Licenciado Manuel Osante López: "En Estados Unidos de Norteamérica hasta 1987 se modificó la forma de gobierno del Distrito de Columbia al aprobarse para su administración un comisionado designado por el Presidente, con la aprobación del Senado y por el Consejo, compuesto por nueve residentes del distrito, elegido por el Presidente como representante nacional. En Brasil existe la organización municipal en los estados que lo componen. Sin embargo, el Distrito Federal carece de ella, las ciudades que componen el Distrito Federal en lo particular están a cargo de administraciones regionales designadas. La Constitución argentina señala que al Congreso de la Nación corresponde ejercer una legislación exclusiva en todo el territorio de la capital, disponiendo además que el Presidente de la Nación es el jefe inmediato y local de la capital; sin embargo, la ciudad de Buenos Aires está concebido como un municipio con personalidad jurídica pública estatal, según la Ley Orgánica de la municipalidad de Buenos Aires. El gobierno encarga a un funcionario denominado intendente (municipal) nombrado por el Presidente de la Nación; sin embargo, carece de un ayuntamiento de elección popular y en cambio el intendente municipal, entre comillas, es nombrado por el Presidente de

la República" (163)

Otro argumento han sido los problemas de París, motivados por algunas intransigencias de la autoridad local de la ciudad. (164)

Luego el problema no queda restringido sólo a esto, puesto que, habida cuenta de que es necesaria una ciudad federal, se presenta la cuestión de la magnitud de la misma: ¿Qué tiene que ver Milpa Alta con los poderes Federales?

Serra Rojas menciona las constantes, crecientes y exigentes demandas de la población del Distrito, que vuelven impráctico encomendar la administración de los servicios a un ayuntamiento: "La ciudad de México no es una cosa estática, la ciudad de México es una cosa que está creciendo. Todos los días entran a la ciudad de México entre 2 mil 500 y 3 mil personas (...) ¿De dónde vamos a traer agua? ¿De dónde vamos a multiplicar todas las obras de saneamiento, si de repente aparecen 10 mil gentes? Se plantan en cualquier terreno, al día siguiente aparecen grupos políticos, desventurados hombres que necesitan todos los servicios, que necesitan aquello, que necesitan eso. A reclamar. Acaban de venir del

(163). 2a. AUDIENCIA PÚBLICA. 10 de julio de 1986: recogida en Renovación Política No. 2: Participación Ciudadana en el Gobierno del D.F.; México, Secretaría de Gobernación, 1986, p. 72.

(164). Intervención del Dr. Francisco Javier Osornio Corres; Renovación Política No. 2; op. cit. pp. 102 y 103.

campo, antier, y ya tienen un pedazo de terreno, y ya quieren agua, drenaje, escuelas y todo." (165)

También se han mencionado otros inconvenientes para implantar el régimen municipal: "Esto no es posible y sería artificial y casi inútil intentarlo, pues en la ciudad de México no hay diversos poblados, o sea, demarcaciones territoriales con realidades demográficas distintas, sino que se da una única realidad urbana, con todos sus efectos sociológicos, políticos y económicos. Es más, en la ciudad de México se da una realidad urbana unitaria mucho mayor que el de otras metrópolis del mundo, mucho mayor, por ejemplo, que la de Nueva York, en que en sus distritos hay una mayor autonomía sociológica; el que vive en Brooklyn trabaja allí, educa allí a sus hijos, se abastece allí y normalmente invierte allí; mientras que en la zona metropolitana de nuestro país es común que un jefe de familia vive en ciudad Nezahualcóyotl, trabaja en el centro del Distrito Federal(...)

Por otra parte, importantes servicios urbanos son prestados en forma unitaria tales como los de agua, drenaje, alumbrado público, transporte público. Los problemas urbanos requieren de una planeación unitaria, que no puede ser sustituida por los mecanismos de planeación de las zonas

(165). SERRA ROJAS, Andrés: PRIMERA AUDIENCIA PÚBLICA; en Renovación Política No. 2; op. cit. pp. 33 y 34.

conurbanadas que prevé la muy deficiente Ley Federal de Asentamientos Humanos". (166)

2.4: Una exigencia democrática.-La manera en que se encuentra organizado el Distrito Federal asegura el funcionamiento de las autoridades federales con una independencia razonable. Esto les permite conducirse sin el obstáculo de eventuales fricciones que se pudieran presentar. Esto es válido especialmente para el caso del Ejecutivo de la Unión, que despliega tal actividad administrativa con sus necesarias manifestaciones externas- que es fácil que, en algunos casos, se presenten conflictos si las autoridades federales conviven con las locales. Hablar de autoridades locales propias, implica que estas tengan sus propias competencias en las que no pueden interferir los poderes federales. En el ejercicio de sus atribuciones, el poder de un Estado no requiere siquiera de la voz consultiva del poder federal.

Tenemos un sistema de gobierno democrático que acentúa la necesidad de una ciudad federal. El argumento de que no debe haber conflictos porque no los hay en las capitales de los Estados, no tiene tanta consistencia como aparenta:

(166). GUERRERO MARTINEZ, Alfonso: en representación del PDM: SEXTA AUDIENCIA PÚBLICA: 7 de agosto de 1980: Renovación Política No. 2: op. cit. p. 303.

Primero, porque no es cierto que no haya habido conflictos en las capitales de los Estados: lo ha habido en aquellos supuestos en los que la presidencia municipal la gana el candidato de un partido distinto a aquel del titular de la gubernatura.

Segundo, porque hay una diferencia de grado: la ciudad de México es escenario de la vida nacional y la perturbación de esta repercute automáticamente en el resto del país.

Si en el Distrito tenemos una gubernatura de elección popular en manos de los cardenistas y el titular del Ejecutivo es el que fuera candidato del PRI, desde luego que habría problemas.

La política, en el decir de Serra Rojas, "es lucha por el poder." (167) Y los partidos políticos, lógicamente, echan mano de cualquier circunstancia para aumentar su participación en el poder. Si en el Distrito tenemos ayuntamientos, -o un sólo ayuntamiento- cada contienda electoral será la oportunidad de oro para convulsionar al país entero y a los poderes federales. ¿De esto hay que concluir que se suprima el régimen municipal, también en los Estados?

Es un hecho que las elecciones municipales capi-

(167). SERRA ROJAS, Andrés: la AUDIENCIA PÚBLICA: Renovación Política No. 2: op. cit. p. 33.

talinas en el siglo pasado y a principios del presente, fueron motivo de agitaciones políticas. Esta circunstancia llevó a la supresión del municipio y la reforma fue aceptada por el Congreso y ratificada por las legislaturas estatales. No habían transcurrido diez años de la derrota de Carranza sobre este punto. La propuesta de Carranza era menos radical, pues nada más pedía la supresión de la municipalidad de México. En cambio, la de 28 suprimía todos los municipios de la ciudad. Si el problema de los municipios capitalinos se estaba presentando desde principios del siglo XIX, es curioso que, a sólo diez años de diferencia, la misma propuesta -más radicalizada- haya corrido suerte tan distinta. Estos son los hechos. Si los ayuntamientos de las capitales de los Estados hubieran presentado la misma dificultad, lo más probable es que hubieran corrido la misma suerte. Así, tampoco ahora han presentado el mismo grado de dificultad.

2.5: La Isla.-A este punto que hemos llegado se presenta otra posibilidad: asignar al Distrito un área más reducida, como puede ser el primer cuadro de la ciudad, de modo que quede a manera de una isla dentro del resto de la ciudad, que puede erigirse en Estado o incorporarse a los Estados aledaños. Con esto se consigue que los ciudadanos afectados por el régimen de excepción del Distrito sean notoriamente menos.

Si queda como isla dentro de un Estado, la necesidad

de una ciudad federal no se satisface. Esto lo explica el Lic. Manuel Osante como sigue: "Tampoco es admisible que se constrina a las autoridades federales a ejercer su facultad de imperium en un espacio estrecho y rodeado en todos los puntos cardinales por un extenso bloque urbano sometido a una autoridad politica distinta. Esta hipótesis podria describirse como un asiento de los poderes representativos de la soberania republicana, reducido a su minima expresi6n y permanentemente sitiado por complejos fenómenos socio-políticos que dichos poderes no tendrían autoridad para gobernar, ni siquiera para neutralizar el jaque a los poderes federales.

La existencia del Distrito Federal responde a la necesidad de que los poderes de la Unión tengan un ámbito politicamente libre de las presiones inmediatas de los estados federados y un asiento fisico suficientemente amplio que permita a aquéllos contar con los medios materiales que hagan posible el cumplimiento de los fines que les son propios en su condición de supremos poderes de la Federación(...) recuérdense algunas de las graves razones que se tomaron en cuenta para crear, en 1869, el estado de Morelos con cinco distritos que pertenecían al Estado de México."(168) Se hizo tal reforma para evitar justamente que el Distrito estuviera rodeado por completo por un sólo Estado

(168). 2a. AUDIENCIA PUBLICA: 2 de julio de 1984. Renovación Política
No. 21 op. cit. pp. 64 y 65.

-el de México- de modo que la única alternativa para entrar o salir, fuera pasando sobre dicho territorio.

Un Distrito conurbanado por todos lados equivale, prácticamente, a no tener Distrito. Pero aquí volvemos nuevamente a alguna incongruencia. ¿Qué tiene que ver Milpa Alta con los poderes federales? Ciertamente poco, porque Santa Ana y Villa Milpa Alta distan mucho de estar conurbanadas con la ciudad de México. En cambio, otras colindancias, como cd. Satélite, Tecamachalco, etc, están más vinculadas al Distrito que con el Estado de México, y la línea que hay entre estos es del todo ficticia. Aquí se invierten muchos esfuerzos de coordinación y los habitantes de dichas colindancias son víctimas muchas veces de las deficiencias de los convenios. (169)

Pero no queda más remedio que cargar con el costo de la coordinación, porque, si bien en términos prácticos la incorporación de esas zonas urbanas al Distrito sería una solución eficaz, en términos políticos sería escandaloso. Necesitaríamos otro Guadalupe Victoria o, mejor, otro Juárez.

En esto vamos a conectar con otro aspecto del problema, que sin esto no será suficiente la explicación.

(169). Al respecto puede verse Municipio. Desesperado ante el abandono, Netzahualcóyotl pide al Congreso su incorporación al D.F.; El Nacional, 10. de agosto de 1966.

3. Más que un Simple Problema.

Nos dice Francisco J. Gaxiola Jr.: "La vida del Distrito Federal corre, desde 1824, la misma suerte que nuestras constituciones y está condicionada en gran parte por necesidades políticas y de consolidación de poder. La organización que se le dió a partir de la reforma constitucional de 1928, su ley Orgánica de diciembre de 1941 y las reformas del 31 del mismo mes de 1946, aseguran su funcionamiento normal dentro de la realidad mexicana." (170)

El gobierno directo del Presidente sobre el Distrito es un elemento importantísimo del predominio del Ejecutivo dentro de nuestro sistema de gobierno. El Distrito Federal es un factor centralizador en nuestro país, por todas las características que son de todos sabidas y que ya hemos resaltado en el curso de este trabajo. Esta fuerza centralizadora es necesaria para la unidad nacional. Ya vimos que el federalismo fue un recurso para evitar la disgregación del territorio nacional: una serie de estados o provincias pretendían separarse. Merced a que se propició esta atracción hacia el centro, la nación cobró unidad, porque es claro que en el 24 algunos estados tenían poco que ver con el centro y, de no haberse implantado el federalismo, hubieran independizado o anexionado a los Estados Unidos. Desde

entonces, la situación del país conoció poca tranquilidad hasta que llegó el porfiriato; pero en la revolución maderista, zapatista, etc., que luego fue carrancista, obregonista, de la Huertista, etc. el clima nacional estuvo turbulento, estado que guardó hasta el año 30. En medio de esta visicitud, los gobernantes no podían menos que centralizar y estabilizarse en el poder. Una de las causas del fracaso del régimen del 24 estuvo en la debilidad del Ejecutivo, quien estaba tan limitado -en primer lugar por el Congreso y luego por tener que compartir su mandato con otros dos-, que no podía gobernar. Claro, el régimen de 24 reaccionaba contra el imperialismo iturbidista. De este extremo de abatimiento del Ejecutivo, menguándolo hasta su mínima expresión, se fue evolucionando hasta el 56, en que ya no hubo triunvirato; y luego a 1874, en que Lerdo tuvo a bien dividir al Congreso. En el 17 se capitalizaron las experiencias y el Primer Jefe propone un Ejecutivo fuerte, y a la fecha es el tipo de Ejecutivo que tenemos. Desde luego que hay que evitar que esto llegue hasta la caricaturización de los otros poderes, pero esto no va sucediendo ahora debido al pluralismo que se ha introducido en las Cámaras.

Pero el país necesita factores efectivos de unidad, porque en algunos estados predomina el autosuficientismo que es poderoso dispositivo separatista, y esto se combate haciéndoles necesitar del centro en una dosis prudente. Esta fórmula la tenemos en el Distrito. Esto lo entendió Carranza

y sus 44 partidarios en el Constituyente. Esto lo entendemos ahora todos, pero no comprendemos que tenga un costo tan elevado como los derechos políticos del Distrito.

4. La Traslación de los Poderes.

Dada la necesidad política de unidad, esta traslación se torna desaconsejable y sería atentar contra la institución presidencial, pues tendríamos nuestro Ejecutivo viviendo en una pequeña ciudad como Lagos, Querétaro, etc. frente a un Gobernador del Estado del Valle poderosísimo: más que el mismo Ejecutivo de la Unión.

Por otra parte, viene bien a los poderes federales encontrarse en el Distrito, centro natural del país, porque esto contribuye a la deferencia que con ellos se ha de tener: además de ser la primera ciudad, es símbolo de preminencia. La historia nos demuestra la importancia que tiene para los poderes federales estar en la ciudad de México: Todos los movimientos revolucionarios que triunfaron, triunfaron realmente con la entrada victoriosa en la ciudad de México. De no ser así, ¿Por qué Carranza no se quedó en Veracruz? ¿Por qué Juárez no estableció su gobierno en Villa Paso del Norte y Obregón en Agua Prieta? Hasta parece chiste, pero ni el mismo Cortés estuvo seguro de haber conquistado la Nueva España hasta que cayó Tenochtitlán.

¿Hace falta mencionar el costo y embarazo que

supondría desplazar tantas oficinas y empleados como papeles y muebles?

5. Los Japoneses se robaron la Baja California.

Esta es la historia que haría escribir el Presidente al que le tocara una cesación territorial, para encubrir la ignominia de que se haría víctima por andar permitiendo mayores pérdidas territoriales. Desde luego que sí, porque al Presidente haríamos responsable. Nos vamos a este extremo para ilustrar la importancia que tiene la unidad nacional.

Visto todo lo anterior, ¿qué recurso queda a nuestras autoridades? Me parece que la solución se ha impuesto por sí misma y para analizarla hay que tener la madurez de no incurrir en extrapolaciones como la que acabamos de hacer.

En primer lugar, no cabe decir que la elección de autoridades locales constituye "los más grandes derechos." (171) Si esos son los más grandes derechos, no tenemos más remedio que dar cuanto antes autonomía política al Distrito Federal, pase lo que pase. Pero no es así: la forma en que se encuentra institucionalizado el ejercicio del poder es tan sólo un medio para lograr que este sirva eficazmente a los objetivos que tiene encomendados. "No se resuelven los

(171). SECURA, María del Carmen; en representación del Partido Acción Nacional: PRIMERA AUDIENCIA PÚBLICA; Renovación Política No. 2; op. cit. p. 22.

problemas vitales si los ciudadanos votan." (172) Y esto tiene tal contundencia que nadie se atreve a cuestionarlo. No es la imposibilidad de autodeterminación lo que abruma a los habitantes del Distrito; esto también lo sabemos. En este sentido, la posibilidad de autodeterminarse como lo hacen los Estados se sitúa en un orden secundario. Si hemos apuntado razones que dan motivo para dejar al Distrito en la ciudad de México y para que sus servicios municipales sean atendidos directamente por el Presidente de la República, esto es, a través del Departamento del Distrito Federal, lo que hay que hacer es buscar alternativas de mayor participación de los ciudadanos por medios diversos, como hasta ahora se ha hecho: primero con los Consejos Consultivos, luego con el referéndum -que no se ha llevado a la práctica- y ahora con la Asamblea de Representantes. Esto no significa minusvaloración de los apuntados derechos, sino significa que hay que situarlos en su justa valoración. De no valorarlos, vetaríamos la aparición de la Asamblea de Representantes que, en su primer año, importará la fabulosa cantidad de quince mil novecientos millones de pesos; y todo por contribuir a la participación de los ciudadanos de la capital en su gobierno.

(172). Representante del PS1. PRIMERA AUDIENCIA PÚBLICA: Renovación Política No. 2: op. cit. p. 33.

CONCLUSIONES

PRIMERA. Desde la perspectiva del Derecho Administrativo, no hay óbice alguno para encargar el gobierno administrativo del Distrito Federal al Departamento del mismo nombre, puesto que este se encuentra previsto constitucionalmente como órgano de auxilio al Ejecutivo de la Unión en los negocios del orden administrativo de la Federación; y el gobierno del Distrito está encomendado al Presidente de la República y, cuando menos formalmente, el Distrito es un negocio o asunto federal.

SEGUNDA. La inestabilidad prevaleciente hasta 1930, obligó a la retractación de los intentos que se habían hecho para democratizar al Distrito, a pesar de que había grandes figuras empeñadas en conseguirlo.

TERCERA. La traslación de los poderes federales se ha presentado como desaconsejable; en segundo lugar por la magnitud de la empresa, y en primero por las enormes ventajas que supone para la conservación de la unidad nacional el que los poderes radiquen en México.

CUARTA. La alternativa que se nos presenta como más viable, es democratizar al Distrito en la medida en que las circunstancias lo permitan. Afortunadamente estamos en el

camino de conseguir una paulatina democratización, aunque seguimos lejos de colmar las aspiraciones más extremas.

QUINTA. El sacrificio de la autonomía del Distrito Federal ha permitido el desenvolvimiento del sistema federal y democrático de gobierno.

SEXTA. Hay que seguir buscando los medios para que la ciudadanía capitalina tenga una participación más decisiva en el gobierno de la ciudad, pero teniendo en cuenta que, lo que primariamente se debe a la población, son las condiciones que le permitan una vida digna en lo material y espiritual; y que, los derechos que la ciudadanía sacrifica, tienen razón de medio para conseguir lo primero, y no son el único camino para ello. Y,

SEPTIMA. Dar a los ciudadanos esos medios en iguales términos que los tienen los de los Estados, es un deber, pero que hay que cumplir prudentemente y con reservas, pues no ameritan arriesgar la estabilidad de la Nación entera.

BIBLIOGRAFIA

I. Libros y Revistas Citados

- *ACOSTA ROMERO, Miguel; Teoría General del Derecho Administrativo; 4a. edición, México, Editorial Porrúa, 1981, 705 pp.
- *BARAJAS MONTES DE OCA, Santiago, et alii.; Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (comentada); 1a. edición, UNAM, 1985, 435 pp.
- *BENITEZ, Fernando; La Ciudad de México; Vol. 3, 1a. edición, México, Salvat, 1982, 520 pp.
- *BISCARETTI DI RUFFIA, Paolo; Derecho Constitucional; Madrid, Editorial Tecnos, 1965, 452.
- *BOCANEGRA, José María; Memorias para la Historia de México, 1822-1842; Edición Oficial, México, 1892, T. I, 530 pp.
- *BURGOA ORIHUELA, Ignacio; Derecho Constitucional Mexicano; 4a. edición, México, editorial Porrúa, 1981, 997 pp.
- *CAMARA DE DIPUTADOS DE LA LII LEGISLATURA DEL CONGRESO DE LA UNION; Los Derechos del Pueblo Mexicano (México a Través de sus Constituciones), 1a. edición, a cargo de la Secretaria de Gobernación, México, 1985, Vol. 8 y 10.
- *CARPIZO MCGREGOR, Jorge; La Constitución Mexicana de 1917; 2a. edición, UNAM, 1973, 386 pp.
- *DE LA MADRID HURTADO, Miguel; Elementos de Derecho Constitucional; 1a. edición, Instituto de Capacitación Política, 1982, 680 pp.
- *DELGADO PINTO, José; en Gràn Enciclopedia Rialp; Tomo 9, p. 251, voz: Estado.
- *DIARIO DE DEBATES DEL CONGRESO CONSTITUYENTE DE QUERETARO; Tomos II y III.
- *FAYTT, Carlos S.; Derecho Politico; editorial Abelardo Perrot, Buenos Aires, 1962, 567 pp.
- *FAYA VIESCA, Jacinto; La Administración Pública Federal; 2a. edición, México, editorial Porrúa, 1983, 960 pp.
- *FLEINER, Fritz; Instituciones de Derecho Administrativo; primera traducción de la octava edición alemana, Madrid, editorial Labor S.A., 1933, 362 pp.
- *FRAGA, Gabino, Derecho Administtrativo; 22a. edición, México, Editorial Porrúa, 1982, 490 pp.
- *GARCIA-TREVIJANO FOS, José Antonio; Tratado de Derecho Administrativo; tercera edición, Madrid, España; Revista de Derecho Privado, 1974, Tomo I, 788 pp.
- *GAXIOLA JR., Francisco Javier; El Distrito Federal; "El Foro", cuarta época, números 8 al 10 (abril de 1955), p. 18.
- *HERRERA Y LASSO, Manuel; Estudios de Derecho Constitucional; México, editorial Polis, 1940, 267 pp.
- *HERRERA Y LASSO, Manuel; Estudios Politicos y

- Constitucionales; 1a. edición, Miguel Angel Porrúa, México, 1986, 486 pp.
- *HIRA DE GORTARI, Rabelea y HERNANDEZ FRANYUTI, Regina; La Ciudad de México y el Distrito Federal. Una Historia Compartida; 1a. edición, México, Departamento del Distrito Federal e Instituto de Investigaciones Dr. José María Luis Mora, 1988, 219 pp.
- *HUITRON H., Antonio; El Distrito Federal y la Traslación de los Poderes Federales; México, UNAM, 1976, 131 pp.
- *INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURIDICAS DE LA UNAM; Diccionario Jurídico Mexicano; 1a. edición, México, 1983, Tomo III, 340 pp.
- *KELSEN, Hans; Teoría General del Derecho y del Estado; 1a. edición, México, UNAM, 1949, 452 pp.
- *LANZ DURET, Miguel; Derecho Constitucional Mexicano; 4a. edición, México, Imprenta L. D. S. A., 1947, 427 pp.
- *LIRA, Andrés; La Creación del Distrito Federal, La República Federal Mexicana, Gestación y Nacimiento; Vol. 5. Obra conmemorativa de la fundación de la República Federal y de la creación del Distrito Federal (dir. Octavio A. Hernández; coor. Manuel Calvillo); México, editorial Novaro, 1971, 440 pp.
- *LOEWENSTEIN, Karl; Teoría de la Constitución; 2a. edición, editorial Ariel, Barcelona, 1976, 619 pp.
- *MENDEZ, Aparicio; Principios de Organización Administrativa; "Revista de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales"; Uruguay, Año II (Julio de 1951), n. 3, p. 587 y ss.
- *MERKL, Adolfo; Teoría General del Derecho Administrativo; 1a. edición, México, Editora Nacional, 1975, 496 pp.
- *MIRANDA DEL RASO, Olga; El Gobierno del Distrito Federal desde el punto de Vista Constitucional y Administrativo; Tesis de la Escuela Libre de Derecho; México, 1951, 50 pp.
- *MONTIEL Y DUARTE; Derecho Público Mexicano; Tomo I, imprenta del Gobierno en Palacio, 1871, 535pp.
- *MORENO, Daniel; El Distrito Federal, (Derechos Políticos de sus Habitantes); México, año de 1944, 60 pp
- *OLIVERA TORO, Jorge; Manual de Derecho Administrativo; 3a. edición, editorial Porrúa, México, 1972, 370 pp.
- *PALAVICINI, Félix F.; Historia de la Constitución de 1917; Tomo II, México, 368 pp.
- *RENOVACION POLITICA, Números 2 y 4; "Participación Ciudadana en el Gobierno del Distrito Federal, y Renovación Política Electoral"; México, Secretaría de Gobernación, 1986, 491 y 316 pp.
- *RUIZ MASSIEU, José Francisco; Estudios Jurídicos Sobre la Nueva Administración Pública Mexicana; 1a. edición, editorial Limusa, México, 1981, 338 pp.
- *SAYEG HELU, Jorge; La Creación del Distrito Federal; México, Departamento del Distrito Federal, No. 26 de colección popular, 1975, 109 pp.
- *SEMANARIO JUDICIAL DE LA FEDERACION; T. 35, quinta época./Tomo IX, sexta época/Apéndice Parte I;1917-1985;
- *SERRA ROJAS, Andrés; Derecho Administrativo; 10a. edición,

Madrid, n. 83, septiembre-octubre de 1955.

- *MARQUET GUERRERO, Porfirio; La Estructura Constitucional del Estado Mexicano; 1a. edición, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, México, 1973, 437 pp.
- *MEJIA, Miguel; Errores Constitucionales; 1a. reimpresión, México, UNAM, 1977, 394 pp.
- *MOYA PALENCIA, Mario; Temas Constitucionales; 2a. reimpresión, México, 1983, 102 pp.
- *PERRIN, Bernard; Decentralisation Perspectives dévolution des niveaux intermédiaires; "L'Actualité Juridique Droit Administratif"; No. 2, 20 février 1986, Paris, Francia.
- *RABASA, Emilio; La Constitución y la Dictadura; 5a. edición, México, Editorial Porrúa, 1976, 246 pp.
- *RAMÍREZ FONSECA, Francisco; Manual de Derecho Constitucional Mexicano; 2a. edición, Publicaciones Administrativas y Contables, México, 1981, 460 pp.
- *RUIZ MASSIEU, José Francisco; et alii; Nuevo Derecho Constitucional Mexicano; 1a. edición, México, editorial Porrúa, 1983, 626 pp.
- *RUIZ, Eduardo; Derecho Constitucional; 1a. reimpresión de la 2a. edición de 1902; México, 1978, 410 pp.
- *SANCHEZ AGESTA, Luis; Curso de Derecho Constitucional Comparado; Facultad de Derecho de la Universidad Complutense de Madrid; 1980, 484 pp.
- *SILKIN, S.C.; The Legal Machinery of Government; "Public Law, Summer 1984, London.

México, Editorial Porrúa, 1981, Tomo I, 620 pp.
 *TENA RAMÍREZ, Felipe; Derecho Constitucional Mexicano; México, editorial Porrúa, 1973, 492 pp.
 *TENA RAMÍREZ, Felipe; Leyes Fundamentales de México; 6a. edición, 1975, editorial Porrúa, 1011 pp.
 *TESIS Y JURISPRUDENCIAS SOBRESALIENTES, 1955-1963; ediciones Mayo; 312 pp.
 *TORNEL Y MENDIVIL, Josemaría; Breve Reseña Histórica de los Acontecimientos Más Notables de la Nación Mexicana. Desde el año 1821 Hasta Nuestros Días; Imprenta Cumpido, 1852, 300 pp.
 *ZAVALA, Lorenzo; Ensayo Histórico de la Revolución Social de México, desde 1808 Hasta 1830; Paris, Imprenta de P. Dupont et R. Laquiorie, 1831, Tomo I, 480 pp.

11. Otros Libros Consultados

*BODINO, Juan; La Formación de la Administración Pública Moderna; "Revista de Administración Pública"; No. 41 y 42, enero-marzo de 1980, y abril-junio de 1980.
 *CARRANCA Y RIVAS, Raúl; La Protección Jurisdiccional de los Derechos Políticos; 69 pp.
 *DE LA MADRID HURTADO, Miguel; Estudios de Derecho Constitucional; CENDEL PRI; edición Facsimilar de la 2a edición de 1980 de Porrúa; México, 1981, 307 pp.
 *CARPIZO, Jorge; Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal; "Revista de Legislación y Jurisprudencia"; año 8, Vol. 8, No. 28, septiembre-diciembre de 1979.
 *CARRILLO FLORES, Antonio; La Evolución del Derecho Administrativo Mexicano en el Siglo XX; Memoria del Colegio Nacional; Tomo VIII, 1976, No. 3, p. 193 y ss.
 *DEPARTAMENTO ACADEMICO DE DERECHO DEL ITAM; Aspectos Fundamentales de Derecho Administrativo; 1a. edición, México, 1975, 228 pp.
 *DELAGE, Petrick; Les Transferts de Compétences; "Les Cahiers Français"; No. 220, mars avril 1985, Paris, Francia.
 *DEL RIO RODRIGUEZ, Carlos; Las Secretarías y Departamentos en la Constitución Política Mexicana; "Revista Jurídica Veracruzana"; No. 3, Julio-agosto y septiembre de 1970, Jalapa Veracruz.
 *ENCICLOPEDIA DE MEXICO S.A. de C.V.; Imagen de la Gran Capital; 1985, 316 pp.
 *GARRIDO FALLA, Fernando; Tratado de Derecho Administrativo; Tomos I y II; 9a. edición, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1985, 748 y 628 pp.
 *INSTITUTO DE DERECHO COMPARADO DE LA UNAM; Ensayo Bibliográfico de Derecho Constitucional Mexicano; México, 1947, 173 pp.
 *LARES, Teodosio; Lecciones de Derecho Administrativo; 1a. reimpresión, México UNAM, 1978, 407 pp.
 *LOPEZ ROSADO, Felipe; El Régimen Constitucional Mexicano; 2a. edición, editorial Porrúa, 1964, 638pp.
 *MALLART, José; La Organización Cinética de la Administración Pública; "Revista de Estudios Políticos";