

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO
ESCUELA NACIONAL DE JURISPRUDENCIA

**“Situación Jurídica
DEL
Departamento del Distrito Federal”**

Tesis que para obtener el Título de
LICENCIADO EN DERECHO
presenta el Alumno:
RAUL CARRERA MONROY.

813



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO.

ESCUELA NACIONAL DE JURISPRUDENCIA.

**"SITUACION JURIDICA
DEL
DEPARTAMENTO DEL DISTRITO FEDERAL".**

Tesis que para obtener el título de

LICENCIADO EN DERECHO

presenta el Alumno

RAUL GARRERA MONTOY.

Con veneración y cariño a
mis padres

CELEDONIO CARRERA IRIARTE

y

SOFIA MONROY DE CARRERA.

A la memoria de mi hermano
GUILLERMO como pequeña ofrenda
a sus desvelos y consejos.

~~ANTONIO CARRERA~~
M. A. R. S.

A mis hermanos con el grande y
sincero cariño que les tengo.

A mi tía, AGUSTINA
CARRERA, cariñosamente.

**A mis queridos Maestros con
agradecimiento y estimación.**

**A mis amigos que compartieron
las sensaciones de mis estudios
y fueron puntos de apoyo en ellos.**

**A todos mis compañeros,
con afecto.**

SEÑORES SINODALES:

En el breve estudio que presento no encontrarán un trabajo hecho por un buen estudiante, ni una obra de la envergadura que debiera tener la meditación del tema tratado, pero tómese en consideración que quien lo ha realizado es un estudiante que con su esfuerzo y sin responderle sus facultades ha logrado terminar su carrera, y que hoy se presenta ante Ustedes, todos doctos y de reconocida intelectualidad para obtener el título de Licenciado en Derecho, al cual aspira.

Sólo pido para las páginas siguientes de ésta, la benevolencia, por lo cual quede reconocido.

El Autor.

CAPITULO I.

LA SITUACION JURIDICA DEL DEPARTAMENTO DEL DISTRITO FEDERAL.

Antecedentes Históricos.

Los pueblos primitivos cuando se convierten de nómadas a sedentarios, y se establecen en determinado lugar, — han pretendido siempre justificar ese cambio diciendo que — fué por determinación de su deidad, comunicada por sus sacerdotes. Es así como los primeros pobladores del territorio — que ocupamos, afirmaron que su Dios les indicó que en el lugar en que se encontraran una águila que devorara una serpiente y se posara en un nopal, deberían establecer su Ciudad, cosa que se dice acaeció el dieciocho de julio de 1325, en el lugar que se denominó Anáhuac y cuyo punto fué designado desde entonces "Tenextitlán". Al ir evolucionando las tribus ocupantes, se formó el Imperio México-Tezcucano-Tecupaneca y, posteriormente, devino la Capital de dicho Imperio al extender sus dominios, además de ser el centro cultural y comercial de ese Estado. El gobierno de este territorio fué ejercitado por el monarca.

Al arribar a playas del Golfo de México los españoles, lugar éste en que ya dominaba el Imperio Indígena, por medio de los habitantes más cercanos supieron que la Metrópoli de tal Estado radicaba en la Ciudad de Tenoxtitlán, y hacia allí dirigieron sus pasos, no sin antes haber establecido un Ayuntamiento en la Villa Rica de la Vera Cruz, a fin de legislar los actos que el conquistador realizara. Esta incursión fué dirigida por los tlaxcaltecas que sentían odio hacia sus dominadores, los aztecas.

Después de transcurrido algún tiempo y de encarnizadas batallas, los conquistadores tras de un sitio de más de tres meses en que tuvieron a la población de Tenoxtitlán, ésta capituló y el quince de octubre de 1522, el conquistador Hernando Cortés, recibió el título de Gobernador y Capitán General de la Nueva España.

Ya estando dentro de los límites de Tenoxtitlán y debido a las epidemias que con motivo de las luchas vinieron a la población, el hispano estableció un Ayuntamiento en Cozcacoá con el mismo fin que en la Villa Rica de la Vera Cruz, el cual trasladó a la que fuera Ciudad del Imperio Azteca, sobre cuyos escombros se erigió una nueva ciudad que sería la residencia del Poder Conquistador.

No se tiene noticia de quiénes hayan sido los primeros miembros del Ayuntamiento Metropolitano de la Colonia, pues de estos datos solamente desde el seis de marzo de 1924 existe memoria de ellos.

Al establecerse en lo que fuera Capital del Imperio Mexica-Texcucano-Teopaneca la Capital de la Colonia, de las primeras determinaciones del Gobernador General de la Nueva España, se tiene noticia fueron las tendientes a fijar los límites de la Ciudad, cosa que hasta entonces el Imperio ven- cido, por el período cultural en que se encontraba, no lo ha-bía hecho.

Durante el período colonial con motivo de existir - diferentes sistemas de división territorial, este intento re-sultó fallido, pues convivían la organización Administrativa Fiscal, la Militar y la Eclesiástica, cosa que por lo demás producía confusión. Pero lo que nos interesa dejar sentado, es que durante este lapso de tiempo se le consideró al terri-torio que hoy ocupamos, por los diferentes sistemas, a la - vez que Metrópolis del Virreynato, como Capital de la Provin-cia. de México, y como Capital de la Audiencia de México; en resumen, desde esa época se ha considerado Capital del Esta-do (en concepto moderno) constituido en estas tierras (1).

Cabe hacer mención a la opinión de O'Gormann en el sentido de que para el establecimiento de la Capital de la - Colonia, sólo se tuvieron en cuenta factores históricos, y es nuestro criterio que a la manera de todo conquistador, el his-pano, no hizo sino sustituir materialmente los centros de - atracción indígena por construcciones extrañas y que prove-nían de su civilización.

Ya en la Constitución Española de Cádiz de 1812, se considera la Constitución Política y Administrativa a que debían sujetarse los territorios conquistados. En este Ordenamiento se estableció el sistema municipal para el gobierno de los pueblos, y se determinó la forma de elección de sus miembros, teniendo la prohibición de que los componentes de éste fuesen personas que percibieran estipendio alguna de la Corona; esto último, con seguridad para dar mayor libertad a sus actividades, además se decía en la propia Constitución que quien presidiera el Ayuntamiento carecería de voto y que sería el Jefe Político, y que en sus ausencias, sería sustituido por el Alcalde.

Según la instrucción para el Gobierno Económico - Político de las Provincias, de fecha veintitres de junio de 1813, el Jefe Político tenía como atribuciones, velar por la tranquilidad pública, el orden y seguridad de las personas, bienes de los habitantes, la ejecución de las leyes y órdenes en el territorio de su jurisdicción y, en general, el gobierno de la población del Municipio; y además, la obligación de publicar las leyes.

— oOo —

Al consumarse la Independencia, la Capital del Virreynato de Nueva España se convirtió en Metrópoli del Imperio Mexicano, y a la caída de éste, al establecerse la República de acuerdo con la organización adoptada por el Constitua-

yente de 1824, se transformó en la reluciente Capital del nuevo Estado la República Mexicana.

Hasta esa fecha la organización política del territorio que nos ocupa fué la municipal; ahora pasamos a ver las determinaciones tomadas por el Congreso General y relativas - al mismo territorio.

Habiéndose confirmado con fecha veintiseis de febrero de 1822, a todas las autoridades, los cargos que tenían bajo el Virreynato, con la obligación de reconocer al Congreso y protestar la obediencia a éste y a las bases constitucionales que se dictaran.

En los debates habidos en este Constituyente, se había inclinado la mayoría de él, por declarar Distrito Federal a la Ciudad de Querétaro y, a no ser por el discurso pronunciado por Fray Servando Teresa de Mier, apoyándose en consideraciones históricas, sociológicas y políticas, se hubiera votado en ese sentido, en consecuencia, se rectificó el dictamen de la Comisión y se aprobó que fuera la Capital de la República la Tradicional Metrópoli (2)

El artículo 50, fracción XXVIII de la Constitución de 1824, dió al Congreso General la facultad de elegir la residencia de los Poderes Federales.

El treinta y uno de enero de 1824 se dictó el Acta Constitutiva de la Federación y se señalaron los lineamientos a la organización política del nuevo Estado. Posteriormente quedó establecida la división de Poderes, y respecto del Gobierno del Distrito Federal, se señaló la particularidad de -

que la Suprema Corte de Justicia de la Nación hiciese las veces de Tribunal de Segunda Instancia (3).

El veinte de noviembre de 1824, el Congreso General expidió un Decreto que contenía diez artículos, el cual transcribe por ser de mucha utilidad en las subsecuentes páginas de este somero estudio:

Artículo 1/o.- El lugar que servirá de residencia a los Poderes de la Federación, conforme a la facultad 28/a. del artículo 50 de la Constitución - será la Ciudad de México.

Artículo 2/o.- Su Distrito será el compendio en un círculo cuyo centro sea la Plaza Mayor de esta Ciudad y su radio será de dos leguas.

Artículo 3/o.- EL GOBIERNO GENERAL y el Gobernador del Estado de México, nombrarán cada uno un perito para que entre ambos demarquen y señalen los términos del Distrito Federal, conforme al artículo que antecede.

Artículo 4/o.- El Gobierno Político y Económico del expresado Distrito Federal queda exclusivamente bajo la jurisdicción del Gobierno General desde la publicación de esta Ley.

Artículo 5/o.- Inter se arregla permanentemente el Gobierno Económico y Político del Distrito Federal, seguirá observándose la Ley de veintitres de Junio de 1813 (esta era la referente al Gobierno Político y Económico de las Provincias de la Colonia) en todo lo que no se halle derogado.

Artículo 6/o.- En lugar del Jefe Político, a quien por 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.

Artículo 7/o.- En las elecciones de los Ayuntamientos de los pueblos comprendidos en el Distrito Federal, y para su Gobierno Municipal, seguirán observándose las leyes vigentes en todo lo que no pugnen con la presente.

Artículo 8/o.- 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 translación.

Artículo 9/o.- Mientras se resuelve la alteración que deba hacerse en el contingente del Estado de México, no se hará novedad en lo que toca a las rentas del Distrito Federal.

Artículo 10/o.- Tampoco se hará en lo respectivo a los Tribunales comprendidos dentro del Distrito Federal, ni en la elegibilidad y demás derechos políticos de los naturales y vecinos del mismo Distrito, hasta que sean arreglados por una Ley".

Al hacerse la delimitación del Distrito Federal, y ya habiéndose designado como Capital del Estado de México la Ciudad de Toluca, no se abarcaron las que posteriormente fueron Municipalidades y hoy únicamente Delegaciones Políticas y que son: Coyoacán y Tlalpan y la que fuera Municipalidad de Mexicaltzingo, fué solamente un barrio del Municipio de la Ciudad de México, las cuales formaban parte del Distrito de México y que tenían como cabecera a Tlalpan (✓).

— ooo —

Durante el período de 1824 a 1835, la Entidad que hoy se llama Distrito Federal, sólo en cuanto a su régimen político estaba separada del que fuera Estado de México, pues hasta el tres de octubre de 1835 se dictó la Ley que le marcaba sus límites.

— ooo —

Durante el período centralista de 1836 a 1843, sólo hubo una división provisional que no consideró al Distrito Fe-

deral como una Entidad Federativa, pues se estableció a la Ciudad de México como la Capital de la República y a la vez como la Capital del Departamento de México.

Esta división transitoria fué modificada por la Ley de treinta de Junio de 1838, en la cual se establecieron Departamentos en forma definitiva y sin hacerse especial mención -- del Distrito Federal, por lo que debemos considerar que su establecimiento como Entidad Federativa fué pasajero, lo que -- trajo como consecuencia que los habitantes del Distrito Federal tuvieran los mismos derechos que los residentes en otros Departamentos.

Con motivo del desconocimiento del Gobierno emanado de las Siete Leyes de 1836, se reunió un Congreso Constituyente en el mes de noviembre de 1842 que había sido convocado desde diciembre del año anterior, de acuerdo con las bases sentadas en Tacubaya para la organización de la República.

Estas bases tuvieron vigencia hasta agosto de 1846 en que se decretó que entrara en vigor nuevamente la Constitución de 1824.

En agosto de 1846 se restableció el sistema Federal y nuevamente se delimitó una extensión de la división territorial de la República para el Distrito Federal. Durante este período continuó encargado del Gobierno Interior del -- Distrito un Gobernador que era designado por el Presidente de la República, pero prevalecía la organización Municipal.

Ya en los debates del Constituyente de 1847 se citó a la Ciudad de México para que fuera considerada como Distrito

Federal.

Durante la sesión del doce de mayo de 1847 y al estarse tratando la división territorial, con motivo del Proyecto del artículo 24 Constitucional, se hizo la proposición, que hasta cierto punto apoya nuestro criterio, de que se erigiera el Distrito Federal como un Estado, tendiendo la misma personalidad y capacidad de los demás, y sus residentes las mismas prerrogativas. Habiéndose suspendido la discusión sobre este asunto, se reanudó el día catorce del mismo mes, y se aprobó la división territorial de la República en Estados, Territorios y un Distrito Federal, pero sin que se alterara en forma alguna el régimen municipal que funcionaba en la Entidad que nos ocupa.

Por Decreto de catorce de septiembre de 1847, se autorizó a los Supremos Poderes para que fijaran su residencia, y con fecha seis de junio de 1848 se designó a la Ciudad de México nuevamente como Capital de la República.

En el año de 1855 se acordó que el Distrito de México se incorporara al Departamento del mismo nombre, junto con la fracción de territorio que posteriormente constituyó el Estado de Morelos.

Durante el Constituyente de 57, se discutió el caso del Distrito Federal y los liberalistas, en aquel entonces, pretendieron darle si no la personalidad de un Estado, sí, hasta donde lo permitiera el orden público Federal, el mayor número de características de un Estado, a fin de que hubiera igualdad entre sus habitantes y los de otras fracciones terri-

toriales de la República, habiéndose dejado subsistente el sistema municipal.

En el Proyecto de Constitución del 57 se instituyó ya el Estado del Valle de México que correspondía a lo que había sido hasta entonces el Distrito Federal, pero esto dió motivo a una discusión en que el Constituyente Olvera emitíó voto particular, en el que objetaba el establecimiento de este Estado, y, a la vez, censuraba el que se decretara que dentro del término de un año se eligiera lugar de residencia de los Poderes Federales. Durante las discusiones, nuevamente se propuso el traslado de los Supremos Poderes a la Ciudad de Querétaro. Pero en nueve de diciembre de 1856 se admitió la creación del Estado del Valle de México, en calidad de condicional, según lo dispuso el artículo 46 de dicho Ordenamiento, y que es exactamente igual al 44 de la Constitución de 1917.

Hasta el año de 1902 no volvió a tratarse este asunto. En ese año se procedió a demarcar los linderos del Distrito Federal no obstante que se había pretendido esto desde el año de 1898 con ausencia del Gobierno del Estado de México y en 1899, con el hoy Estado de Morelos; esto último con motivo de la incorporación que en 1855 se había hecho de este territorio al Departamento de México.

En el Constituyente de 1917, se propuso que quedara definitivamente reconocido el establecimiento del Distri -

to Federal, dotándosele de mayor extensión territorial, en detrimento de la que correspondía al Estado de México.

La ampliación del territorio ocupado por el Distrito Federal se hizo a moción del Primer Jefe don Venustiano Carranza, en la que decía que debería ser "... una lugar especialmente adecuado para que en él residieran los Poderes Federales" Esta proposición fué aceptada de acuerdo con el dictamen emitido por la Segunda Comisión de Puntos Constitucionales del artículo 44 de la Constitución.

Desde el establecimiento del Distrito Federal, de conformidad con la tendencia liberal que ha animado a nuestra República, se ha pretendido darle a ésta "... pequeña y anómala fracción de Territorio Federal" (5) la mayor similitud con un Estado; pero, a moción del Ejecutivo de la Unión, se dictó la Ley Orgánica del Distrito y Territorios Federales el treinta y uno de diciembre de 1926, por lo cual se transformó el sistema de Gobierno en esta circunscripción y, dando muerte al Municipio Libre, centralizó el Gobierno de este territorio en forma extrema, contradiciendo el espíritu democrático de nuestra Carta Magna.

Al aprobar nuestro Congreso el Proyecto de Ley enviado por el Ejecutivo, sin discusión, y sólo por voz del Diputado Mendoza González se opinó que "... nunca se ha recibido un proyecto tan perfecto y tan completo como lo es éste que envía el Ejecutivo" (6) Yo no se tomó siquiera en consideración que podrían corregirse los defectos del funcionamiento del Distrito Federal con más atingencia si se estudia-

han a fondo las deficiencias que se habían notado. Esta manifestación es la única que aparece en el Diario de los Debates, por lo que creo que no hubo una sola vez que efectivamente — representando a los pobladores del Distrito Federal, pugnara porque se reconocieran los derechos que todos los habitantes de la República tienen para su Gobierno, y que es primordialmente el Gobierno de las localidades por determinación de — ellas mismas dadas por sus Municipios, institución esta última que es postulado primordial de nuestro régimen democrático.

El proyecto del Ejecutivo posiblemente se hizo previo estudio del sistema de Gobierno establecido en las Capitales de los principales Estados democráticos, pero no llegaron a tomarse resoluciones dignas de compararse con las que en dichas democracias existen. Como el estudio de la institución Departamento del Distrito Federal lo haremos en Capítulo posterior, en él trataremos de hacer resaltar las diferencias.

CAPITULO II.

EL MUNICIPIO. - EL AYUNTAMIENTO. GOBIERNO DEL DISTRITO FEDERAL.

Hemos hablado al hacer un pequeño resumen de la historia de la forma de Gobierno que ha tenido el territorio que hoy se denomina Distrito Federal, de régimen municipal y de Ayuntamiento, pero no se ha explicado ni lo uno ni lo otro, por lo que vamos a indicar lo que entendemos por esto.

Se llama Municipio a la localidad que constituye una Ciudad, y la cual se gobierna por sus propias leyes, de ahí que se haya dicho que, el municipio es el embrión de la democracia, ya que por medio de esta Institución se les enseña a los ciudadanos a gobernarse a sí mismos y se les introduce en el cauce de la libertad.

Ya indicado lo que entendemos por este concepto, que hemos citado anteriormente, se comprenderá que si afirmamos que en el territorio del Distrito Federal, hasta el año de 1928 funcionó el régimen municipal, estamos afirmando que, los habitantes de él, desde la Epoca Colonial, pasando por la Imperial, la República Centralista y la Federalista, se han gobernado por la fórmula democrática del Municipio, - y reconociendo esta situación los Constituyentes de 1857 así como los de 1917, lo establecieron, pues creyeron, criterio con el que consultamos, que los residentes en esta porción de territorio nacional, deberán tener la misma capacidad, los -

mismos derechos y prerrogativas que los que tuvieran los habitantes de todas las Entidades Federativas.

Los doctrinarios han clasificado a la Organización Municipal como la forma tipo de descentralización por región.— Respecto a este nuevo concepto que citamos, al tratar en particular las formas de organización administrativa lo aclararemos.

Ahora, hagamos mención a lo que se entiende por — "Ayuntamiento" y relatemos sucintamente la formación que tuvo el de la Ciudad de México.

Entiéndese por Ayuntamiento, el Consejo o Junta de personas designadas por los residentes de una fracción territorial, para que gobiernen esa misma localidad. Por lo tanto, debemos entender por Ayuntamiento, el conjunto de gobernantes de la división política más pequeña de un Estado Democrática.

Veremos las formas que se han usado para la designación de los Ayuntamientos, Institución ésta que proviene de España, en donde se practicaba en las dos formas que mencionamos en seguida:

INSACULACION.— Es el sistema que consiste en que, — el pueblo escriba en unas boletas los nombres de sus candidatos, y estas boletas se depositen en una caja o bolsa, de — donde al azar se sustraen tantos cuantos cargos haya de tener el Ayuntamiento. Esta forma se apoyaba en que, con frecuencia los que han sido contrarios del Ayuntamiento electo, en — las luchas políticas, reciben obstrucciones en sus asuntos e

falta de atención en sus problemas, por lo que, al instituirse este sistema se forma un cuerpo de gobernantes por lo regular mixto y que garantiza a todos; esta manera sólo tenemos conocimiento que se practicó en España. En La Nueva España, durante la Colonia, no tenemos noticia de que se haya practicado, pero desde nuestra Independencia siempre ha sido por elección.

ELECCION.- Este sistema es el que se practica en la actualidad y consiste en la designación que, por mayoría, haga el pueblo mediante el voto.

-- oOo --

En la Sexta Ley Constitucional de 1836, en el artículo 23 se dice que los Ayuntamientos no podrían tener más de seis Alcaldes, dos Síndicos y doce Regidores y, en cambio, los datos que poseemos son de que el Ayuntamiento de la Ciudad de México estaba compuesto de seis Alcaldes, dos Síndicos y dieciséis Regidores, por lo cual existe una contradicción con la norma mencionada, pues se extralimita el número de Regidores.

Como dejamos dicho en el Capítulo I, el primer Ayuntamiento de la Nueva España fué el establecido por Hernando Cortés en Veraacruz, habiendo fundado posteriormente otro en Coyoacán, el cual fué trasladado a la antigua Tenochtitlán.

~~SECRETARIA GENERAL~~

S. R. C. M.

-- oOo --

EL GOBIERNO DEL DISTRITO FEDERAL. - En la Constitución de 1857, se estableció en el artículo 72, fracción VI, - que el Congreso tendría facultades:

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

Con fecha treinta y uno de octubre de 1901 fué reformado el artículo citado en la fracción que mencionamos y - quedó en la siguiente manera:

"VI. - Para legislar en todo lo concerniente al Distrito Federal".

Aquí aparece la tendencia a limitar las prerrogativas de los habitantes de este Territorio.

En la Constitución de 1917 se dijo originalmente:

"ARTICULO 73.- Fracción VI.- Para legislar en todo lo relativo al Distrito Federal y Territorios, -- debiendo someterse a las bases siguientes:

1/a.- El Distrito Federal y los Territorios se dividirán en Municipalidades, que tendrán la extensión territorial y el número de habitantes suficientes para poder subsistir con sus propios recursos y contribuir a los gastos comunes.

2/a.- Cada Municipalidad estará a cargo de un Ayuntamiento de elección popular directa.

3/a.- El Gobierno del Distrito Federal y de los Territorios estarán a cargo de Gobernadores que dependerán directamente del Presidente de la República. El Gobernador del Distrito Federal acordará con el Presidente de la República y los de los Territorios por el conducto que determina la Ley. Tanto el Gobernador del Distrito Federal como el de cada Territorio, serán nombrados y removidos libre-

mente por el Presidente de la República".

Se corrigió lo hecho en 1901 y nuevamente se le señalan lineamientos democráticos para el Gobierno de esta localidad.

Posteriormente, en veinte de agosto de 1928, se modificó esta fracción y quedó en la siguiente forma:

"ARTICULO 73.- VI.- Para legislar en todo lo relativo al Distrito y Territorios Federales, sometiéndose a las bases siguientes:

1/a.- El Gobierno del Distrito Federal estará a cargo del Presidente de la República, quien lo ejercerá por conducto del Órgano u Organos que determine la Ley respectiva."

Actualmente, dentro de las facultades del Congreso, en el artículo 73, fracción VI, se dice que dicho Órgano tiene facultades para legislar en todo lo relativo al Distrito Federal y señala como base el que, el Presidente de la República tendrá a su cargo el Gobierno de este Distrito, quien lo ejercerá por conducto del Órgano u Órganos que determine la Ley Especial.

Como se ve, nuestros Constituyentes han demostrado tendencias diametralmente opuestas, pues uno, el de 1857, -- tratando el asunto de los habitantes del Distrito Federal con profundas y comprendiendo que no deberían tener ninguna incapacidad con relación a los demás ciudadanos de la República, les otorgaron todas las prerrogativas que estos últimos tenían, pero no tuvieron en cuenta que podrían surgir conflictos entre

los gobiernos local y federal dentro del mismo territorio, - en cambio, nuestro Constituyente de 1917, habiendo observado el funcionamiento irregular del Gobierno de este Territorio, resolvió modificar su régimen y optó porque hubiera un control directo del Presidente de la República sobre el lugar - de residencia de los Poderes Federales y le concedió a éste la facultad de designar Gobernador, pero dejando subsistente el régimen municipal.

En el año de 1928 fué presentado por el Ejecutivo de la Unión, un proyecto de Ley por el cual se asestaba un golpe mortal a la forma primaria de la democracia, en la extensión territorial del Distrito Federal, pues se centralizaba el poder en forma brusca y se le concedía un doble carácter al Presidente de la República, motivando ésto que hubiera confusión al determinar si era patrimonio de la Federación los bienes de la nueva Institución o si correspondían a un Gobierno Local.

Creemos que esta forma al régimen gubernamental - del Territorio que nos ocupa es violatoria de los principios fundamentales de nuestra Constitución, pues ella dice en su artículo 115 que "... los Estados deberán adoptar para su - régimen interior el sistema democrático representativo y popular" el que tendrá como base "... el Municipio Libre" y de acuerdo con las prerrogativas de los ciudadanos establecidas por el artículo 35 en relación con la fracción V del - 36 y según el sistema en vigor, los residentes de la localidad que estudiamos carecen de ese derecho, por lo que cabrá

preguntar:

Los habitantes en el Distrito Federal, no son ciudadanos? ó Los habitantes del Distrito Federal tienen una capitis diminutio?.

La reforma apuntada señaló como atribuciones al — Departamento del Distrito Federal ".... las funciones que — las leyes hubieran encomendado al Gobernador del Distrito, — a los Ayuntamientos o a los Presidentes Municipales"; cosa que resulta ser la calidad de Estado por las atribuciones designadas y el carácter de Gobernador al Titular de esa Dependencias del Ejecutivo. Pero, como al tratarse en particular de la Ley a que hacemos en este párrafo mención, estudiaremos con menos brevedad el tema, lo dejamos para posterior Capítulo.

CAPITULO III.

LA DIVISION DE PODERES.

EL PODER EJECUTIVO. - SU FORMA DE ORGANIZACION.

La teoría de la división de poderes que conocemos como de origen francés, de Montesquieu, aunque se afirma que tuvo su nacimiento en Inglaterra con Locks, y que consiste en que la soberanía del Estado, se ejerce por tres diversos organismos denominados Poder Legislativo, Poder Ejecutivo y Poder Judicial, ha sido aceptada por nuestra Carta Magna en su artículo 49.

El Poder Legislativo es el encargo de elaborar -- las leyes, pero esto no quiere decir que sólomente a él compete iniciarlas, pues en el artículo 71 Constitucional, se establece que también pueden hacerlo las Legislaturas de los Estados y el Presidente de la República.

El Poder Ejecutivo es el que se encarga de guiar al Estado, es el representante ante los demás países y tiene a su cargo la administración general del Estado, de acuerdo con las normas dictadas por el Legislativo; está facultado -- para reglamentar dichas leyes, y obligado a velar por el cumplimiento de ellas.

Respecto del Poder Judicial diremos que es aquel al que compete fijar definitivamente la interpretación de las normas legales dictadas y resolver las controversias entre --

particulares, así como, indicar en qué momento el Ejecutivo de la Unión comete actos ilegales.

Ahora bien, como el tema que estudiamos se vincula con el funcionamiento del Poder Ejecutivo Federal, trataremos las formas en que puede ser organizado éste y la que ha adoptado nuestra legislación.

Nuestra Carta Fundamental, en su artículo 39 nos dice que la soberanía nacional reside en el pueblo esencial y originariamente, y el artículo 40 preceptúa que por voluntad del mismo pueblo éste se ha erigido en República Representativa Democrática y Federal, y en el artículo 41 de la misma, que la soberanía es ejercitada por el pueblo mediante los Poderes de la Unión, y que el Ejecutivo de la Unión lo ejercerá un sólo individuo denominado Presidente de los Estados Unidos Mexicanos. (Artículo 80 de la Constitución Federal).

El Poder Ejecutivo lo ejerce el Presidente de la República, y éste para atender a la diversidad de asuntos — que tiene encomendados, requiere de auxiliares que lo ayuden y por eso se crean otros Organos. Esto es lo que da origen al estudio de las formas de organización administrativa y encontramos que como género sólo son dos, a saber:

Centralización, y
Descentralización.

Diremos que, por centralización entendemos aquel sistema en que, la Institución sujeta a esta organización, — así como todos sus representantes, funcionarios y empleados,

se encuentran sujetos a una graduación jerárquica que les impide dar determinación alguna sin que exista aprobación de superior.

El sistema de centralización que supone nuestra legislación, está representado por las Secretarías y Departamentos, y la designación de sus Titulares se encuentra prevista por el artículo 89 Constitucional. Respecto a estos funcionarios en particular, trataremos en el siguiente Capítulo.

Dentro del régimen de centralización que tenemos establecido, se encuentra la administración del Distrito Federal, que ya hemos dicho se creó desde el año de 1928. Los motivos que hubo para esta centralización y que fueron aducidos por el Ejecutivo de la Unión al enviar a las Cámaras el Proyecto de Ley, fueron que, con motivo de las contiendas políticas para designar los Ayuntamientos, se alteraba el orden que debía existir en el territorio que era residencia de los Poderes Federales; también que era deprimente para el Gobierno Local y que el Ejecutivo Federal impusiera sus resoluciones dentro de su jurisdicción, pues de no hacerlo perdería respetabilidad el Gobierno Federal.

Respecto de lo que se ha entendido por Distrito Federal, nos parece suficientemente claro lo que dice Eduardo Ruiz en su curso de "Derecho Constitucional y Administrativo" y que es, "la residencia de los Supremos Poderes debe ser una grande y augusta ciudad, donde se exhiban los tesoros artísticos e históricos" y posteriormente, el mismo autor —

afirma que es una distinción el que, "...los habitantes de esta Ciudad gozan de todos los derechos naturales y civiles. No son ciudadanos de un Estado con título a sus privilegios; pero son ciudadanos de la Nación; no tienen legislatura propia, pero deben vanagloriarse de vivir bajo un régimen pa- -- ternal y atento a sus necesidades"(?) El mismo Ruiz, hace la distinción entre lo que se debe considerar como Estado y lo que debe considerarse como Distrito Federal, a fin de apoyar su tesis que limita las prerrogativas de los ciudadanos y de este último.

Nos dice que el Estado es libre en su régimen interior y que, por lo tanto, tiene cierta autonomía, la cual es consignada en la Carta Fundamental, no así el Distrito -- Federal, pues depende del Gobierno Federal y se rige por las Leyes de éste; los habitantes de los Estados eligen su le -- gislatura y sus funcionarios responden de su conducta no ante el Poder Central sino ante el Local; en cambio los del -- territorio que nos ocupa no eligen legislatura y sus funcionarios responden ante el Poder Central; los primeros tienen Constitución propia y el segundo no la tiene; los Estados -- pueden tener controversias con otro Estado o con la Federa -- ción, en cambio el Distrito no puede tener controversias y -- si se dan, se realizan de un Estado con la Federación y no -- entre un Estado y el Distrito. El mismo autor hace igual -- diferenciación respecto de los territorios, y limita más aún al Distrito Federal, pues dice que los territorios están -- llamados a ser Estados, y el Distrito Federal no.

No creemos correcta la diferenciación que hace el Licenciado Ruiz pues, el que, el Congreso de la Unión dicte las leyes que regulen al Distrito Federal, no quiere decir que en ese momento el Congreso actuó como Legislatura Federal, sino lo que sucede es que tiene duplicidad de funciones este Poder y en semejante caso se encuentra el Ejecutivo concomitantemente los funcionarios responden ante su Legislatura Local que viene a ser a la vez Federal.

Por lo que hace a las controversias que pudieran suscitarse entre los diversos Estados y la Federación, y que afirma este autor que no podría producirse una controversia entre un Estado y el Distrito Federal, manifestamos que, por ejecutorias de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, las cuales transcribimos en posterior capítulo de este estudio, cualquiera controversia en que se involucra al Distrito Federal, los organismos Federales no actúan — como organismos del Poder General, sino representantes de un Gobierno Local, pues se reconoce que esa ha sido la intención del Legislador. Ya al tratar en particular de la legislación de esta Entidad Federativa se aclarará lo que hemos afirmado.

También nos dice este autor que el Distrito Federal no debe tener un régimen como el de los demás Estados en virtud de que daría lugar a multitud de conflictos y trastornos perjudiciales para los Poderes de la Unión y, por lo tanto, se manifiesta partidario de que los habitan-

tes de este Territorio no tengan las prerrogativas de los demás ciudadanos de la República, pero no obstante que en posteriores páginas nos habla de que el Distrito Federal es un Estado en potencia, olvida que en el supuesto caso de que hubiera cambio de residencia de los Poderes de la Unión los habitantes de esta división territorial no tendrían la preparación cívica para que, al erigirse en Estado, cumplieran con los postulados primordiales democráticos de nuestra Constitución Federal.

Respecto de la descentralización administrativa, diremos que se considera como característica de este régimen; - PRIMERO, que tenga personalidad jurídica el órgano descentralizado; SEGUNDO, que tenga un patrimonio propio; TERCERO, -- que los funcionarios y empleados que integran este órgano no reconozcan la relación jerárquica, que es característica de la forma centralizada y que se concreta en las facultades de nombramiento, vigilancia, represión disciplinaria y decisión de competencia. En el descentralizado se encuentra limitado el poder del nombramiento; en relación con el poder de mando podríamos decir que existe autonomía en la decisión, a diferencia del otro régimen que nos ocupa, en el cual llegan inclusive a fijarse los lineamientos en que debe dictarse un acuerdo, produciéndose una verdadera situación de subordinación. Respecto del poder disciplinario no se reconoce que lo tiene el Ejecutivo respecto del órgano descentralizado, lo único que subsiste igual, en el sistema descentralizado, es la vigilancia.

Se ha dicho que la única característica efectiva -

de este régimen es "... el relajamiento de vínculos que existen en las relaciones de la autoridad central y del órgano descentralizado". (S)

Antes de tratar las diversas especies de la descentralización, haremos mención a que nuestro régimen de Gobierno aunque presidencial, tiene semejanza con el parlamentario. Nuestro Poder Ejecutivo se divide en Secretarías de Estado y en Departamentos Administrativos; las primeras tienen a la vez que una función política, una función administrativa; no así los segundos que, como su nombre lo indica, son esencialmente administrativos. Se dice que las Secretarías de Estado tienen una función política debido al refrendo establecido por el artículo 92 Constitucional y que consiste en que, para tener vigencia cualquiera ley, reglamentación o acuerdo presidencial, es necesario que sea aprobado por el Secretario del Ramo, cosa que no sucede respecto de los Departamentos Administrativos.

Se afirma que es una reminiscencia del sistema parlamentario instituido en la Constitución de Cádiz de 1812 y que nuestros Constituyentes de 1824 aceptaron. En la actualidad el refrendo no viene a tener el objeto que antiguamente, pues su acción se le podría reconocer como forma de certificación del acto del Ejecutivo y nos atrevemos a afirmar que ni siquiera esta característica tiene ya, pues el artículo 24 de la Ley de Secretarías de Estado y el Decreto Presidencial de veinticuatro de abril del corriente año, ordenan que antes de ser pasados para la firma del Primer Mandatario

de la Nación los Decretos deberán ir firmados por los Secretarios de Estado y por los Jefes de Departamento que intervengan, pudiendo decirse que estas normas vienen a darle a los Departamentos la facultad de refrendo, cosa que corresponde únicamente a las Secretarías, y que, como ya afirmamos antes, es un recuerdo del régimen parlamentario, pues no corresponde al sistema presidencial esta institución.

Los Departamentos Administrativos son Instituciones características del régimen presidencial y éstos no tienen función política en lo más mínimo, ni pueden ser llamados como los Titulares de las Secretarías de Estado a informar ante las Cámaras; ellos no son responsables, sino que lo es exclusivamente el Presidente de la República, el cual sólo durante su ejercicio puede ser enjuiciado por delitos graves del orden común y por traición a la Patria, según lo establece la Constitución en su artículo 108.

En el artículo 92 Constitucional se ordena que — "...los reglamentos, decretos y órdenes del Presidente, relativos al Gobierno del Distrito Federal serán enviados por el Presidente al Gobierno del Distrito Federal", cosa que — viene a darle al Gobierno del Distrito Federal un carácter — de rama de la Administración Federal, pues lo constituye en parte del Gobierno General y no como dualidad de función del Presidente, situación que creemos equivocada, y como se puede ver de lo afirmado en Capítulos anteriores, coloca a los residentes del Distrito Federal en calidad de incapacitados.

Pasamos a ver brevemente las especies del sistema de descentralización y que son tres: por servicio, por región y por colaboración. La descentralización por región -- la podemos conocer por medio de la institución municipal -- que es la forma típica y que consiste, como ya hemos dicho, en la organización administrativa de un pueblo en una pequeña división territorial y la cual designa un grupo de individuos que se encargue de los intereses colectivos de esa -- población, sin estar jerárquicamente sometida a ninguna otra. Hemos afirmado que esta forma de organización es la establecida por nuestro artículo 115 Constitucional y que es, además, uno de los postulados primordiales del régimen democrático.

Respecto de este tema, tenemos dos escuelas que -- señalan diversas características a este tipo de organización: PRIMERO, la teoría clásica que nos dice que debe tener una -- personalidad jurídica el órgano descentralizado por región; SEGUNDO, que el Estado le reconozca derechos públicos; TERCERO, que tenga un patrimonio propio y, por último, que tenga organización de representación. Por lo que hace a la Escuela Realista, señala como características de esta forma: -- PRIMERO, la existencia de un vínculo de los funcionarios de la organización centralizada con la región; SEGUNDO, que el nombramiento de los funcionarios se haga por medio de elección y, TERCERO, que exista un patrimonio que garantice la -- libertad de acción del organismo descentralizado.

Si analizamos el régimen existente en el Distrito

Federal hasta el año de 1928, podemos decir que reunía las características que exigen las dos teorías citadas por ser un organismo descentralizado por región; pero, desde el -- primero de enero de 1929 se cambió el funcionamiento del -- Gobierno del Distrito Federal y se hizo una centralización que, como veremos más adelante, ha dado lugar a confusio -- nes y que, hasta cierto punto, con el Proyecto de Ley Or -- gánica del Departamento del Distrito Federal enviado a las Cámaras recientemente, se aclara en parte,(9) En la actuali -- dad podríamos decir que de los requisitos establecidos por la Escuela Realista sólo falta el de nombramiento por elección para que se le siguiera considerando al Gobierno de esta Entidad como organización descentralizada y, al ha -- cerse la modificación del régimen de esta Institución se -- crearon, quizás para compaginar esta nueva forma de Gobier -- no del Distrito Federal con la descentralización por región, unos organismos llamados Consejos Consultivos, que deberían estar integrados por representantes de las organizaciones de mayor importancia en la localidad en que actuaban, dan -- do lugar a una representación funcional y no popular, como lo establece nuestra Carta Magna.

La descentralización por servicio es aquella en la cual se requiere de los individuos encargados de la mis -- ma, una preparación técnica que garantice una eficaz labor. Como este sistema no viene a darnos luz alguna respecto -- del punto que tratamos, sólo lo mencionamos en esta -- forma. Respecto a la tercera forma de descentralización, --

o sea por colaboración, debemos decir que es la función — desarrollada a nombre propio de una organización privada y en interés del Estado; ejemplo de esta forma es la de — las Cámaras de Comercio.

CAPITULO IV.

LA LEGISLACION EN LA QUE SE HA TRATADO SOBRE EL GOBIERNO DEL DISTRITO FEDERAL.

Con fecha diecisiete de octubre de 1913, en su Cuartel General de la Ciudad de Nogales, Son., el Primer Jefe don Venustiano Carranza, expidió el Decreto número 10, en cuyo artículo 1/o. se estableció que, a fin de atender todos los asuntos que correspondían al Gobierno General de la República y con motivo de ya tener bajo su control la mayor parte del Territorio Nacional, se creaban ocho Secretarías de Estado, que fueron:

Secretaría de Relaciones,
Secretaría de Gobernación,
Secretaría de Justicia,
Secretaría de Instrucción Pública,
Secretaría de Fomento,
Secretaría de Comunicaciones,
Secretaría de Hacienda, y
Secretaría de Guerra.

En esta primera Ley de Secretarías de Estado, se le señaló a la de Gobernación, la facultad de proveer al Gobierno del Distrito Federal en todo lo político y administrativo; pero, no se abolió ni se tuvo esa intención, el régimen municipal. Como se ve, ya en esa Ley se pretende darle un carácter de Dependencia del Ejecutivo Federal y no de

Gobierno Local.

Cuatro años después, el veinticinco de diciembre de 1917, se dictó la Segunda Ley de Secretarías de Estado y en ella, en su artículo 1/o. al establecer el número de las mismas y sus atribuciones, se dijo que serían siete — Secretarías y cinco Departamentos, los que atenderían los asuntos del Ejecutivo Federal, a saber:

Secretaría de Gobernación,
Secretaría de Relaciones,
Secretaría de Hacienda,
Secretaría de Guerra,
Secretaría de Agricultura y Fomento,
Secretaría de Comunicaciones y Obras Públicas,
Secretaría de Industria,
Departamento Universitario,
Departamento de Salubridad Pública,
Departamento de Aprovisionamientos,
Departamento de Contraloría, y
Departamento de Establecimientos Fabriles.

En el artículo 2/o. de este Ordenamiento se determinó que a la Secretaría de Gobernación correspondía la designación y remoción del Gobernador del Distrito Federal. Una vez más, se pretendió dar al Gobierno de esta Entidad, — el carácter de Dependencia del Ejecutivo de la Unión, como si fuera alguna rama de la Administración Federal y no reconociendo que se trata del Gobierno de una localidad, a — pesar de que se permitía que subsistiera el régimen municipal en igualdad de circunstancias que en los demás Estados

de la Federación.

El día seis de abril de 1934 se promulgó la Ley de Secretarías de Estado y demás Dependencias del Poder Ejecutivo Federal. En esta codificación, el artículo 1/o. establece como Dependencias del Primer Magistrado, para el despacho de los asuntos administrativos federales, las siguientes:

Secretaría de Gobernación,
Secretaría de Relaciones,
Secretaría de Hacienda,
Secretaría de Guerra,
Secretaría de Economía,
Secretaría de Agricultura,
Secretaría de Comunicaciones y Obras Públicas,
Secretaría de Educación Pública,
Departamento del Trabajo,
Departamento Agrario,
Departamento de Salubridad,
Departamento de Establecimientos Fabriles,
Departamento del Distrito Federal,
Procuraduría de la República,
Procuraduría General del Distrito y Territorios
Federales,

y en su artículo 14 dice:

"Corresponde al Departamento del Distrito Federal el gobierno de esta Entidad en los términos de su Ley Orgánica Especial en cuanto sus disposiciones no contraríen las de esta".

Aquí sí ya se le reconoce con cierta autonomía de Gobierno Local y no como una simple Oficina o Dirección dentro de la Secretaría de Gobernación como lo fué durante la vigencia de las Leyes de 1913 y 1917.

Finalmente, en treinta y uno de diciembre de 1935 se promulga la Ley de Secretarías de Estado que actualmente está en vigor, y la cual únicamente ha sido modificada dos veces por cuanto a cambio de designación de Secretarías de Estado y a la creación de una, siendo las siguientes:

Gobernación,

Relaciones Exteriores,

Hacienda y Crédito Público,

Guerra y Marina (hoy Defensa Nacional),

Economía Nacional,

Agricultura y Fomento,

Comunicaciones y Obras Públicas,

Educación Pública,

Departamento del Trabajo (desde al treinta y uno de diciembre de 1940, es Secretaría),

Agrario,

Salubridad,

Forestal (al primero de enero de 1940 desapareció como autónomo y pasó a depender nuevamente de la Secretaría de Agricultura),

Caza y Pesca, (id. id.)

de Educación Técnica (en enero primero de 1940 perdió su autonomía y pasó a ser Dirección Nacional de Información, dependiente de la Secretaría de Gobernación).

Desde el año de 1934 ya se hace mención a una De -

pendencia denominada Departamento del Distrito Federal, no como subordinada a la Secretaría de Gobernación, como antes acontecía y que dió lugar a la tesis sustentada por nuestro Supremo Tribunal de la Nación, que obra en el Tomo XXVIII - del Semanario Judicial de la Federación, Sección Jurisprudencia, que aparece en el Apéndice al Tomo L de la Quinta - Epoca, y que reza:

"DEPARTAMENTO CENTRAL.- El Departamento Central no es una entidad jurídico-política, independiente de la Federación, pues la administración directa del Distrito Federal, compete al Presidente de la República y a los Poderes Federales, y los fondos que recauda el Departamento, se dedican a sus necesidades propias tan sólo por razón de método, pero no porque no pertenezca a los Poderes Federales.

Tomo XXVIII.- Cuevas Alejandro	Pag.	340
Antúñez Eduardo	"	2256
Boulen Alberto		2256
Castro Luz		2256
Colón de Goffi Laura		2256

En contradicción a lo establecido y en apoyo del criterio que sustentamos, de que el Distrito Federal tiene todas las características de Estado Federado, transcribimos ejecutorias del alto Tribunal, en las cuales ya se le reconoce esa calidad:

"SEGUNDA SALA.- AÑO de 1939.- ERARIOS DEL DISTRITO Y TERRITORIOS FEDERALES. - La Hacienda de los Territorios y la del Distrito Federal, constituyen entidades autónomas, regidas por normas propias y con fines exclusivos que no pueden asimilarse a los que por medio de las autoridades diferentes y con apoyo en leyes también diversas persigue la Hacienda Pública Federal. - Existe una Hacienda Pública de los Gobiernos de los Territorios, constituida y manejada por medio de un sistema análogo al que rige la del Distrito Federal, y que, ni por los cargos que reporta ni por los ingresos con que se forma, puede asimilarse a la Hacienda Pública de la Federación".

Informe rendido a la Suprema Corte de Justicia de la Nación por su Presidente, el señor Licenciado don Daniel V. Valencia, al terminar el año de 1935. - Página 38.- Segunda Sala. - EMPRESAS RADIODIFUSORAS.

"NO PUEDEN SER OBJETO DE CONTRIBUCIONES LOCALES... prohíbe que las empresas de la naturaleza de la quejosa, sean objeto de contribuciones locales -- del Distrito o Territorios Federales, y la inconstitucionalidad de este precepto no es motivo de la controversia que dió origen al juicio de amparo de que se trata.- Promovido por la Cadena Radiodifusora Mexicana, S.A.- Toca 6733.- 34. 3a. - Fallado en once de junio. - AMPARADO".

En la Ley de Bienes Inmuebles de la Nación, el artículo 16, al indicar cuáles son los Bienes Federales, no se hace mención alguna a los pertenecientes al Distrito Federal, lo que reafirma nuestro criterio en el sentido de que ya se le reconoce como Entidad Federativa diferente del Gobierno General. Este Ordenamiento, si persistiese el criterio de 1928, incorporaría como Bienes Nacionales los que sólo por confusión se encuentran bajo el mando del Ejecutivo de la Nación.

La situación legal confusa en que se ha encontrado el Departamento del Distrito Federal, dió lugar a que nuestras Cortes Penales afirmaran al sentenciar que, contra esta Institución, no se podía cometer el delito de peculado tipificado por el artículo 220 del Código Penal, ya que al terminar al sujeto pasivo se refiere precisamente a la Nación, al Estado o al Municipio y como de acuerdo con el artículo 14 de la Constitución se excluye la interpretación analógica de la Ley Penal no quedaba al Departamento del Distrito Fe -

deral dentro de dicha tipificación, pues el Gobierno de esta Entidad no es ninguna de las tres cosas. Así pues, de acuerdo con los principios nullum crimen sine lege y nulla poena sine lege, deberá considerarse que la disposición de bienes del Departamento del Distrito Federal podría ser -- abuso de confianza pero no la figura delictiva del peculado, pues como hemos visto, desde el año de 1929 desapareció el régimen municipal del Distrito Federal, aunque todas sus atribuciones hayan pasado a esta Institución. Esta anomalía ha sido resuelta por la Ley de Responsabilidades de Funcionarios y Empleados de la Federación, pero como aún existen resoluciones posteriores a la vigencia de este Ordenamiento, el año pasado se proyectó la reforma del citado precepto del Código Penal, sin que las Cámaras hayan resuelto en definitiva.

No obstante la práctica de nuestros Tribunales -- que hemos apuntado, por ejecutoria de tres de septiembre del año próximo pasado, en el amparo directo 4430-40-2a. -- la Suprema Corte resolvió en el sentido siguiente:

"PECULADO EN BIENES DEL DEPARTAMENTO DEL DISTRITO FEDERAL.-- Es indudable que este Departamento no es sino una Entidad Federativa con denominación especial por virtud de la división territorial de la República y que ejerce actos pecuniarios y distintos de soberanía como son la imposición de impuestos y el cobro de contribuciones, actos característicos de una autoridad, llámase Nación, Estado, Municipio o de otro modo. Cabe añadir que en el sentido estrictamente realista de la legislación penal no permitiría en ningún caso dejar sin sanción actos de esta naturaleza sólo por la consideración de que el concepto de la Entidad llamada Nación, --

no involucra como integrante de ella al Departamento del Distrito Federal. Las leyes penales no pueden, por lo demás, acudir a un casuismo exagerado ni comprender todas las modificaciones a la nomenclatura de las instituciones que integra la Nación. -- amparos directos: 4430-4430-40-2a. -- prom. -- Javier Magaña Ochoa. -- Res. 3. -- Sept. 1940*.

En la anterior tesis que sustenta la Corte llega a establecer que se trata en el Distrito Federal de una Entidad Federativa con designación especial, pero ya se le reconoce como un Estado Federado, y aunque dice que tiene una designación especial por virtud de la división territorial, nos parece que también debería hacerse notar que, si su gobierno no tiene las características del de los demás Estados de la República, sí tiene una autonomía igual a la de ellos y que, si el Congreso de la Unión es el del Distrito Federal no quiere decir que tal Distrito sea parte del Gobierno Federal, sino lo que sucede es que hay una dualidad de funciones en el legislativo general, a semejanza del Ejecutivo, pero el que estos órganos tengan otro carácter no implica que con este último desempeñen las labores o actos relativos a los dos cargos.

Como dentro de las Dependencias del Ejecutivo de la Unión, en la Ley de Secretarías de Estado se menciona al Departamento del Distrito Federal, creemos conveniente, antes de estudiar su Ley Especial, hacer consideraciones sobre lo que se entiende por Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos, y puntualizar las funciones del Departamento del Distrito Federal, el que por tener esta designación ha dado lugar a confusiones.

El Presidente de la República estaría materialmente imposibilitado de encargarse personalmente de todos los asuntos de su Gobierno, incluyendo los actos postreros de ejecución, y de ahí, la necesidad de que tiene de ser auxiliado por personas de su confianza para atenderlos, pero no en el número que desee sino que agrupando por materia las atribuciones que tiene, existe una Ley que le indica el número, y su designación la hace libremente el Presidente, de acuerdo con el artículo 89, fracción II, de la Constitución, precepto que se funda en que en el régimen presidencial aunque puedan los funcionarios ser llamados por las Cámaras para informar sobre los asuntos de su ministerio, sólo el Primer Mandatario es responsable. (Artículo 93).

El Secretario de Estado, tiene una función política y administrativa; la política la encontramos en la obligación que los artículos 90 y 92 de la Constitución le imponen de refrendar las determinaciones del Presidente, sancionándose la falta de cumplimiento de dichas disposiciones con la nulidad del acto, a fin de constreñir la actividad del Ejecutivo Federal. Ya hemos dicho la diferencia de estas Dependencias en el Capítulo anterior.

CAPITULO V.

LA LEY ORGANICA

DEL

DEPARTAMENTO DEL DISTRITO FEDERAL.

En primero de enero de 1929 entró en vigor la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal, que fué promulgada el treinta y uno de diciembre anterior.

Primeramente diremos que el artículo 3/o. de este Ordenamiento, establece que el Departamento Central tendrá como Territorio de esta Entidad las que fueron Municipalidades de México, Tacuba, Tacubaya y Mixcoac. Es decir, el sucesor del régimen municipal que existió en estas tierras.

En el artículo 21 de la Ley se dice que el Gobierno del mismo estará a cargo del Presidente de la República, quien lo ejercerá por el Departamento del Distrito Federal y en el precepto siguiente dice: "Son auxiliares de la Administración, el Consejo Consultivo del Departamento Central y — los Consejos de cada una de sus Delegaciones". Es decir, que tuvo la intención el legislador de que las determinaciones de gobierno para Distrito Federal, provenientes del Ejecutivo Federal, tuviesen un límite y por ello creó un órgano denominado Consejo Consultivo. Sobre estos cuerpos más adelante hablaremos, por hoy, bástenos hacer esta consideración.

El artículo 24 al hacer una enumeración de la labor encargada a este Organismo, en su fracción X dice que — cuidará de que se nombren con oportunidad los Consejos a que

hacemos mención, y en la fracción XLVII del mismo precepto vemos que el Departamento del Distrito Federal deberá rendir un informe anual al Ejecutivo sobre el estado que guarde la administración del Departamento del Distrito Federal. Esta disposición nos parece ilógica, primeramente porque, - esta obligación no debe consignarse en el Capítulo de atribuciones del Organo, sino dentro del de obligaciones del -- Titular del Organo, pues creemos la intención fué de responsabilizar ante el Primer Magistrado al Jefe de ese Departamento, a semejanza de la obligación de los Secretarios de -- Estado, consignada en el artículo 93 Constitucional, pero -- si eso no fuere, y el C. Presidente de la República es quien ejerce el Gobierno del Distrito Federal, cómo es posible -- que él mismo se informe de sus propias determinaciones?. -- Creemos que más bien la memoria a que se refiere la fracción que analizamos debería rendirse ante el Congreso, lo que -- vendría a completar las características de Organo Administrativo Federal, que se le han pretendido dar y con cuya -- tendencia no vamos de acuerdo, pues no hay duda de que es -- un gobierno de una Entidad Federativa y que por orden público se le ha limitado el derecho de voto a sus ciudadanos; -- es decir, que la pequeña ciudadanía o ciudadanía local no -- se les reconoce.

Además, para establecer que las funciones de esta Institución son eminentemente de gobierno local y no de dependencia de Gobierno Federal, diremos que el artículo 24, - en su fracción XLVIII establezca que, en general, son sus -- atribuciones las que correspondieron al Gobierno del Distri-

to Federal, los Ayuntamientos y los Presidentes Municipales.

En el Capítulo IV de la legislación que nos ocupa, artículo 25, se establece el cargo de Jefe de ese Organismo llamado "Departamento del Distrito Federal", el cual será ocupado por la persona que libremente nombre el Ejecutivo de la Unión y a la cual podrá remover también el Primer Magistrado libremente. En este Capítulo se dice que el Jefe del Departamento ejercerá sus atribuciones en las Delegaciones (antiguos Municipios) por medio de Delegados, y en su artículo 27 señala como requisitos para ser Jefe del Departamento:

- I.- Ser ciudadano mexicano y estar en pleno uso de sus derechos;
- II.- Tener treinta años cumplidos, y
- III.- Haber vivido en el Distrito Federal, por lo menos, dos años inmediatamente anteriores a su nombramiento etc."

Respecto de la fracción I del artículo que citamos, aunque se considerase esta Ley como Constitución Local, se requeriría que el origen del candidato fuera del Distrito Federal, en virtud de ser una población cosmopolita (en sentido figurado) por residir en ella ciudadanos de todos los Estados de la República, la aceptamos, así como la II, aunque en gran número de Estados de la República se exige la edad de treinta y cinco años.

Por lo que hace a la fracción III, creemos que este requisito existente en todas las Constituciones Locales respecto de sus gobernadores y en la Carta Magna por lo que hace al Presidente de la República, tiene por objeto el que los gobernadores tengan una vinculación con los gobernados, pues se considera que el individuo que tiene sus propios

negocios e intereses en una localidad, procura ser grato a sus conciudadanos y cuando resultan electos para ejercitar el poder en ese territorio, pretenden dejar una huella favorable a su persona; y es el caso que, al gobernante de la Entidad llamada Distrito Federal, sóloamente se le exige como término de residencia el de dos años anteriores a la fecha de su designación, cosa que no obstante ser exigida por Ley se ha violado y más uán se ha dado el caso de que en flagrante violación a esta norma se haya designado por el Presidente de la República como Titular del Departamento del Distrito Federal a personas que ni siquiera han residido en los límites del mismo seis meses, y más aún, existe una reciente violación de esta norma al haberse designado Jefe del Departamento del Distrito Federal a una persona que estaba ocupando la primera Magistratura de un Estado Federal y que, por lo tanto, debiera y estuvo residiendo en los últimos tiempos en aquella Entidad y al abandonar ese cargo días después ocupó el de Jefe del Departamento multicitado.

De todo lo antes dicho podemos ver que los que han sido Gobernantes del Distrito Federal, desde el establecimiento del régimen Centralizado denominado Departamento del Distrito Federal, nunca han tenido verdadero interés en hacer una labor constructiva en ese sentido, pues no los vincula a ella ningún interés; tan es así, que ha sido constante la práctica de hacer donativos en efectivo o en objetos que alcanzan cantidades de importancia, destinadas a las localidades de donde han sido oriundos o en donde han tenido una

residencia más o menos larga.

Lo anteriormente mencionado apoya nuestro criterio de que, se debe exigir que la persona designada por el Primer Mandatario de la Unión para gobernar al Distrito Federal, tenga una residencia efectiva no de dos años como lo establece la Ley Especial, sino como mínimo de cinco años, y que a los habitantes de este Distrito se les den recursos suficientes para poder objetar la violación que de la Ley Especial haga el Presidente de la República, solamente así podrá tener el pueblo del Distrito Federal, un gobierno digno de tal nombre.

En el artículo 28 de la Ley Orgánica que estudiamos, se establece que el Jefe del Departamento del Distrito Federal oiga el parecer del Consejo Consultivo en varios casos, pero siempre esto es a criterio del Titular de ese Organismo, por lo que resulta nugatorio este precepto con la intención del legislador, de dar una participación, aunque contraria a nuestro sistema Constitucional, de representación funcional en vez de representación popular. Esto último, al tratar sobre Consejos Consultivos lo veremos.

Como obligación del Departamento se establece en el artículo 31 que este funcionario celebre mensualmente juntas con los Delegados, cosa que nunca se ha celebrado periódicamente, ni siquiera al establecerse este sistema de Gobierno en el Distrito.

Antes de pasar a estudiar el Capítulo V del Ordenamiento en cuestión, cabe decir que los Delegados son nombrados y removidos libremente por el Jefe del Departamento y aprobación del Presidente de la República; estos Delegados tendrán

a su cargo la administración de la localidad a su cuidado y como requisitos para poder ser nombrados, que sean mayores de veinticinco años, y residencia de un año dentro de los límites de la Delegación que va a administrar; a este respecto, deben hacerse las consideraciones que antes hemos hecho con relación al Titular del Departamento del Distrito Federal.

En el artículo 35 se preceptúa similarmente a lo establecido por el 25, que los Delegados deben oír el parecer del Consejo Consultivo de la Delegación. Este artículo no tenemos noticias de que en los años de vida de dicha Institución se haya respetado, pues ni siquiera se han designado Consejos Consultivos de Delegaciones, menos se podrá haber tomado su parecer. Por lo tanto, creemos que lo que procede es establecer estos órganos o derogar este precepto si no llega a modificarse la legislación.

De los Consejos Consultivos.

El Ejecutivo de la Unión al proponer la legislación del Departamento del Distrito Federal, en la forma actual, quiso que apareciera una señal de democracia o de respeto al principio constitucional sobre elección popular, y en el Capítulo X de su proyecto, en el artículo 64 estableció unos Cuerpos "... representativos de los principales intereses de la localidad", cosa esta que por no haberse estudiado el proyecto en las Cámaras Legislativas antes de su aprobación, no se dieron cuenta de que se cambiaba el sistema de representación popular por representación —

funcional como lo es el que ese Consejo se forme por designación de organismos y que es lo contrario a los principios fundamentales de la democracia pregonada por nuestra Carta Magna.

En el artículo 92 se habla de "derechos de los Consejos", pero si este derecho no tiene como correlación una obligación es letra muerta.

También en los siguientes artículos se prevén situaciones como la de que, si hay discrepancias entre el Titular del Departamento y el Consejo, el Presidente decida, y es absurdo suponer que si se trata de un Organó Centralizado, el cual está dirigido por una persona que obra a nombre del Presidente y previo acuerdo, pudiera contradecirlo y aprobar la propuesta del cuerpo de representación funcional.

Por lo que atañe a contratación de servicios públicos, de que trata el Capítulo XI en los artículos 97 y 98, relativo a la consulta del Consejo antes de contratar, ni siquiera hacemos consideración alguna, pues no tenemos datos en el sentido de que por primera vez se haya cumplido.

De todo lo anteriormente citado podrá deducirse que si ya la Corte ha reconocido al Departamento del Distrito Federal como Entidad Federativa y no se ha cumplido con lo establecido por nuestra Constitución al dictarse la Ley Orgánica respectiva, menos podría siendo un Estado Federado condicional, encauzarse así pueblo en el gobierno de sí mismo, si se le ha negado y hasta impedido actuar democráticamente, por lo que en el supuesto caso de trastocarse de Distrito Federal en Estado del Valle de México habría que preguntar quiénes podrían ser las personas idóneas para ocupar la primera magistratura del

Estado? Quiénes habrían demostrado capacidad administrativa? Quiénes tendrían prestigio de interesarse por el progreso de su localidad?. Todo esto no es más que una consecuencia de la poca responsabilidad que mostraron los legisladores de 1928 al votar una ley en flagrante contradicción con la Carta Magna, respecto a los derechos de los ciudadanos, y haberla aprobado sin haberse discutido, y mayor responsabilidad aún la de que, habiendo diputación electa por los habitantes del Distrito Federal, éstos no salieron a defender los derechos ciudadanos y admitieron una incapacidad para sus electores.

No estamos de acuerdo con lo afirmado por Eduardo Ruiz, quien asienta que los ciudadanos de esta pequeña y anómala porción deben sentirse orgullosos de vivir bajo el gobierno paternal que tienen y que está atento a sus necesidades, pues sería, como lo hemos ya mencionado en este estudio, una incapacidad para gobernarse por sí mismos, cosa que podríamos objetar sólo mencionando que es el lugar en que se encuentra población de superior nivel cultural en toda la República y por ello más capacitada para su gobierno por el sistema democrático del municipio.

Tenemos noticias de que aoción del O. Gobernador de Tlaxcala se trata de crear distritos en las Capitales de los Estados, a semejanza del sistema de gobierno que objetamos, cosa que de realizarse constituiría nueva violación a los principios democráticos de nuestra Constitución General, y a los preceptos que hemos mencionado al

— 18 —

objetar la incapacidad de que padecen los residentes en el Distrito Federal.

Afortunadamente existe un criterio más o menos unificado en la Cámara, contrario a la iniciativa.

—oO—

CAPITULO VI.

EL PROBLEMA

ANTE EL

CONGRESO DE CIENCIAS SOCIALES.

En el corriente año se verificó el Primer Congreso de Ciencias Sociales bajo los auspicios de la Sociedad Mexicana de Geografía y Estadística, habiendo sido divididos los estudios presentados por secciones, incluyéndose entre ellas a la de Derecho y Legislación.

Entre los trabajos presentados a dicho Congreso en su Sección de Derecho y Legislación, se estudió el proyecto de restablecimiento del municipio en los límites del Distrito Federal del señor Benjamín Marín F., quien fué autor en el año de 1929 de la Ley de Hacienda vigente en este territorio.

En las discusiones habidas tomaron parte don Bernardo Couto y don Paulino Machorro Harvéz, el primero de estos letrados se declaraba partidario del restablecimiento del sistema municipal en este Distrito; no así el Licenciado Machorro Harvéz quien, por su parte, había la proposición de que el Gobierno de esta Entidad Federativa se dividiera en sus ramas, poniéndolas éstas bajo el control directo de las Secretarías de Estado.

Por los antecedentes que hemos mencionado y el criterio sustentado, diremos que no aceptamos ni uno ni otro

postulado, pues, si bien es cierto que el lugar donde existe pueblo de mayor preparación para el gobierno de sí mismo es la Capital de la República, también es cierto que el restablecimiento del régimen municipal podría traer complicaciones y trastornos en el orden que debe existir en el lugar donde residen los Poderes Federales y que, por lo tanto, — aceptamos los motivos aducidos por el Ejecutivo de la Unión en el año de 1928 para sustituir el municipio en este Distrito, no sin propugnar porque existan cuerpos representativos de los habitantes de este Distrito a fin de cumplir con los principios democráticos postulados por nuestra Carta Magna.

Por lo que hace a la opinión del señor Licenciado Machorro Narváez, es obvio contradecirla, pues en los anteriores Capítulos hemos tratado de hacer ver que no se trata de una Dependencia del Poder Ejecutivo Federal, sino de una Entidad Federativa, y debe reconocérsele esa categoría limitando los derechos y prerrogativas de los habitantes de este Estado en lo estrictamente indispensable para mantenimiento del orden en la Capital de la República, — así como asegurar una armonía entre el Poder Federal y el Local de esta Entidad.

CAPITULO VII.

PROYECTO DE LEY ORGANICA DEL DEPARTAMENTO DEL DISTRITO FEDERAL.

Ya estando terminado este pequeño estudio, tuvimos conocimiento del Proyecto de Ley Orgánica del Departamento - del Distrito Federal y que se encuentra en poder de las Cá - maras.

Dicho Proyecto en su Capítulo IV trata sobre los - funcionarios y sus requisitos, habiéndose señalado como re - quisito para Titular de este Organismo el que sea mayor de - treinta y cinco años, en vez de treinta años, como lo esta - blece la vigente; pero respecto de la residencia se marca el mismo término.

Por lo que ve a los Consejos Consultivos y sobre - los cuales con alguna amplitud tratamos con anterioridad, en el Capítulo VI de este Proyecto de Ley, se hace una reducción en el número de miembros al señalarse que estará integrado - el de la Ciudad de México por once consejeros y no establece este cuerpo consultivo en las Delegaciones, como preceptúa - el Ordenamiento en vigor y que hemos afirmado que, por no -- haberse cumplimentado desde su institución, debería ser de - rogado; como tácitamente esto ha sucedido dejamos de tratar este punto.

También diremos que en este Proyecto ya no se le -

da a este Organismo las facultades que tenía, ni tampoco se señala como obligación del Titular del Departamento del Distrito Federal consultarlo en casos especiales, y expresa -- mente se dice en el Capítulo VI in fine que, "El Consejo -- Consultivo tendrá únicamente función informativa y de opinión, y en ningún caso ejecutiva o decisoria", por lo que -- viene a dársele aún menos intervención en el Gobierno de -- este Territorio y que fueron las intenciones al sustituir -- la representación popular por la funcional, como también -- hemos dejado asentado.

CONCLUSIONES.

I.- El Distrito Federal es una Entidad Federativa que funciona anómalamente a los principios democráticos de nuestra Constitución, y tiene iguales derechos que los Estados Federados, y no una Dependencia u Órgano del Gobierno General.

II.- Aceptamos que el Gobierno del Distrito Federal se ejerza por el Ejecutivo de la Unión o un representante de éste, por interés que podríamos llamar Federal, pero esto no obsta para que, de acuerdo con los postulados de nuestra Constitución, los habitantes del Distrito Federal tengan ingerencia en el gobierno del mismo, ya sea por representación popular, o funcional, que aunque contraria a los principios de nuestra Carta Magna podría aceptarse.

III.- Los Consejeros Consultivos deben tener la ingerencia establecida por la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal, en virtud de representar a los habitantes de este Territorio.

IV.- Debe exigirse para ser Jefe del Departamento del Distrito Federal una residencia efectiva de cinco años como mínimo, a fin de garantizar un interés en el Gobierno de esta Entidad.

V.- Debe dárseles un recurso a los habitantes del Distrito Federal para que si un Titular del Departamento -- del Distrito no llena los requisitos exigidos por su Ley -- Especial, sea substituído por persona que los reuna.

— c00 —

SECRETADO ASESORADO
D. A. R. S.