

ALGUNAS REFLEXIONES EN TORNO A LA HACIENDA PÚBLICA DEL DISTRITO FEDERAL

SUMARIO: *A.* Planteamiento del problema. *B.* Antecedentes del Distrito Federal: a) El Distrito de Columbia. b) De la Independencia hasta el Constituyente de Querétaro c) El Distrito Federal en la Constitución de 1917; principales cambios en relación con la Constitución de 1857. *C.* Situación constitucional del Distrito Federal. a) Los Departamentos administrativos. b) El gobierno del Distrito Federal. c) El cambio operado en las leyes de Secretarías y Departamentos de Estado. d) Situación actual del Departamento del Distrito Federal. *D.* La Hacienda del Distrito Federal. Breve noticia histórica. a) El cambio operado por la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado de 1946. b) Análisis de la Ley de Hacienda del Distrito Federal y de la Ley Orgánica del Distrito Federal, en punto de la materia hacendaria. *E.* Conclusiones.

A. No deja de causar extrañeza cómo nuestros más eminentes tratadistas de Derecho Constitucional y Administrativo pasan por alto, o soslayan, el problema jurídico que existe en punto al Distrito Federal. Sólo Felipe Tena Ramírez,¹ Manuel Herrera y Lasso² y Andrés Serra Rojas,³ nos dan algunos datos y hacen observaciones pertinentes acerca de la situación anómala del Departamento del Distrito Federal frente al texto de nuestra Constitución Política. Sin embargo, ninguno de los tres citados, ni Gabino Fraga, para mencionar únicamente a los cuatro más conocidos, profundizan de manera satisfactoria en los múltiples problemas que presenta el cotejo entre la norma fundamental y diversas leyes secundarias.

Este ensayo posiblemente dejará en el ánimo de quienes lo lean la impresión de que tampoco quisimos profundizar en el tema, pero el objetivo propuesto es modesto y se limita a algunos aspectos de la situación jurídica que ha guardado la hacienda pública del Departamento del Distrito Federal. Dejamos para otra ocasión tratar más extensamente lo relativo al Distrito Federal.

A pesar de circunscribir el tema a lo ya expuesto, para su mejor comprensión hemos creído necesario hacer una relación histórico-jurídica, aun cuando por fuerza breve, antes de tratar propiamente lo concerniente a la hacienda pública del Departamento del Distrito Federal, pues en las palabras de Francisco Javier Gaxiola⁴ "La vida del Distrito Federal corre, desde 1824, la misma

¹ Cfr. *Derecho Constitucional Mexicano*, Quinta Edición, México, 1961.

² Cfr. *Estudios de Derecho Constitucional*, México, 1940.

³ Cfr. *Derecho Administrativo*, Tercera Edición, México, 1965.

⁴ Cfr. *El Distrito Federal*, publicado en la revista "El Foro", abril-diciembre de 1955, México, 1955, pág. 54.

suerte que nuestras constituciones y está condicionada en gran parte por necesidades políticas y de consolidación del poder.”

B. Como si fuera un presagio de las vicisitudes que al través de los siglos tendría la ciudad de México, núcleo vital del actual Distrito Federal, el 13 de agosto de 1521 recibió Hernán Cortés el cadáver de la gran capital del imperio azteca que el conquistador y los suyos habían recorrido con ojos de asombro.

La organización política administrativa de la colonia no tuvo trascendencia en la formación del Distrito Federal, pero vale destacar que las ciudades fueron gobernadas por un Municipio; el cabildo municipal o ayuntamiento se integraba por un alcalde, doce regidores o menos, según la importancia de la ciudad, y otros funcionarios con atribuciones especiales, electos anualmente.⁵ Con demasiada ligereza afirma Edmundo O’Gorman⁶ que durante el siglo xvi la división territorial se establece en relación con los Obispos; el siglo xvii con las Audiencias y el siglo xviii con las Intendencias. En la época colonial existieron varias clases de divisiones territoriales y seguramente una de las más importantes fue la eclesiástica, pero coexistiendo con ésta se encontraba la administración-judicial, de la que el municipio fue el núcleo primario, encargado del gobierno y administración local.

Ello era lógico, pues el municipio tenía en España una tradición milenaria. Tan vigorosa era la vida local en la España primitiva, que al conquistarla Roma y comunicarle la organización municipal de la metrópoli, no sintió la península ningún elemento nuevo y extraño. El sentimiento del español hacia el municipio se encuentra resumido en las bellas frases de Emilio Castelar: “El municipio, aunque roto, fue el escollo donde se refugiaron los celto-romanos contra las invasiones de los bárbaros; el Municipio fortificó la obra de la Reconquista, pues Sancho García y Fernán González no hubieran podido atravesar las llanuras de Castilla si los plebeyos no los siguen jadeantes para recoger, entre el botín de la victoria, los pergaminos de sus cartas-pueblas; los Municipios reunían sus procuradores, fundando la altísima institución de las Cortes, tribuna que es nuestra gloria y nuestro orgullo, al mismo tiempo que sobre su sacratísimo patrimonio, sobre la tierra de los propios, colgaban las cadenas de los siervos, los últimos eslabones rotos de las castas; el Municipio levanta las agujas de la catedral gótica junto a la cincelada sinagoga judía, educa los jurados, engendra los hombres buenos, escribe el Romancero; da al teatro un Alcalde de Zalamea, un héroe más grande que el Agamenón y el Orestes de Esquilo; corta con sus hermandades la cabeza de hidra del feudalismo; asiste con sus milicias desde Toledo hasta las Navas, desde las Navas hasta la vega de Granada; cuando él perece en el patíbulo de Villalar, en su cabelleresca personificación de Padilla, a los golpes de los imperiales, de los flamencos, de

⁵ Cfr. *Historia Documental de México*, tomo I, págs. 173 y ss., México, 1964.

⁶ Cfr. *Historia de las Divisiones Territoriales de México*, págs. 8 y 9, Tercera Edición.

los extranjeros, parece la patria, que cabe toda entera con Carlos II en el panteón del Escorial; y cuando él renace con la guerra de la Independencia, renacen las Cortes, renace la dignidad nacional; que el Municipio es, ha sido y será siempre, el hogar del pueblo, el árbol secular a cuya sombra han de alzarse la democracia y la libertad. . .”

a) Sin embargo, como dijimos antes, ninguna trascendencia tuvo la organización política-administrativa colonial en la formación del Distrito Federal. Su antecedente inmediato lo encontramos en el Distrito de Columbia de los Estados Unidos de América.

El Artículo I, Sección 8, de la Constitución de los Estados Unidos, otorga al Congreso facultad: “Para ejercer en todos los casos el derecho exclusivo de legislar en un Distrito (que no exceda de diez millas cuadradas), que por cesión de algunos estados y aceptación del Congreso, pueda ser el asiento del Gobierno de los Estados Unidos. . .”

Con apoyo en esa disposición constitucional, el Congreso de los Estados Unidos, por leyes de 16 de julio de 1790 y 3 de marzo de 1791, estableció el Distrito de Columbia. Los Estados de Virginia y Maryland cedieron el territorio necesario, que en 1800, cuando se establecieron en él definitivamente los poderes federales, incluía las ciudades de Alexandria y Georgetown; pero en 1846, el Congreso devolvió a Virginia una porción del territorio que le había cedido.

En 1802, el primer gobierno del Distrito de Columbia lo ejerció un Alcalde nombrado por el Presidente de la República y un Consejo elegido por los residentes. En 1812 se dio al Consejo el derecho de elegir al Alcalde, pero en 1820 esta facultad pasó a manos del pueblo. No fue sino hasta 1871 en que el Congreso abolió los municipios en el Distrito de Columbia y adoptó, como forma de administrar el territorio, la de un gobernador, un consejo de obras públicas y una cámara de delegados; el gobernador y los integrantes del consejo eran nombrados por el Presidente, con el consentimiento del Senado, pero los delegados a la cámara eran electos popularmente. El 20 de junio de 1874 cambió nuevamente la forma de gobierno del Distrito de Columbia y se puso en manos de tres comisionados nombrados por el Presidente de la República. Mediante ley de 11 de junio de 1878 se estableció la forma de gobierno que subsiste hasta la fecha

El gobierno del Distrito de Columbia lo desempeñan tres comisionados nombrados por el Presidente de la República: dos civiles con residencia mínima de cinco años, anteriores al nombramiento, en el Distrito de Columbia, y el tercero, que el titular del Ejecutivo escoge de entre el Cuerpo de Ingenieros Militares, quien debe tener un mínimo de 15 años de servicios en dicho cuerpo y por lo menos el rango de Capitán.⁷

⁷ Cfr. *United States Government Organization*, Office of the Federal Register, Government Printing Office, Washington, 1964, págs. 376 y ss.

Es curioso consignar que los habitantes del Distrito de Columbia no tenían el derecho de voto sino hasta muy recientemente y que la primera vez que se les permitió votar en una elección presidencial fue en el año de 1964, en que salió triunfante Lyndon Johnson.

b) Que los autores de la Constitución de 1824 se inspiraron, en buena parte, en la Constitución de los Estados Unidos, es un hecho fuera de duda; basta recordar la frase de Fray Servando Teresa de Mier que consideraba la Constitución de 1824 como "una copia traducida de la Constitución de los Estados Unidos de América, enteramente inadecuada a México".⁸

El artículo 50, fracción XXVIII, que fue aprobado sin discusión, después de haber modificado el proyecto original la Comisión, textualmente dispuso: "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." Éste fue el origen constitucional de lo que a casi siglo y medio de distancia conocemos como el Departamento del Distrito Federal.

Del examen de los antecedentes jurídico-constitucionales del Departamento del Distrito Federal, aparece lo siguiente: mediante Decreto de 18 de noviembre de 1824,⁹ se señaló a la Ciudad de México para la residencia de los supremos poderes de la Federación, con un distrito comprendido en un círculo cuyo centro fuera la plaza mayor de la ciudad y su radio de dos leguas; el gobierno político y económico del expresado distrito quedó bajo la jurisdicción del gobierno federal desde la publicación del Decreto antes indicado, y provisionalmente se siguió observando la ley de 23 de julio de 1813, en todo lo que no se hallara derogada. Mediante los Decretos de 11 de abril y 8 de mayo de 1826, en relación con el de 18 de noviembre de 1824, subsistió el Ayutamiento en la ciudad, aun cuando sin rentas propias, y este estado de cosas siguió hasta 1835 en que se expidieron las "Bases para la Nueva Constitución" contenidas en la ley de 23 de octubre del mismo año, como anticipo y norma de las Siete Leyes Constitucionales de 1836; once años después, el 22 de agosto de 1846, un Decreto del gobierno provisional restableció el imperio de la Constitución de 1824 y con ello los departamentos creados en 1836 recuperaron el nombre de estados y reapareció, aunque sólo nominalmente, el Distrito Federal. El Acta

⁸ Citado por Francisco Xavier Gaxiola: *op. cit.*, pág. 20.

⁹ Entre los últimos actos del Congreso Constituyente de 1824, nos dice Hubert Bancroft, estuvo la creación de un distrito federal; no se había pensado en un lugar de residencia de los supremos poderes durante los trabajos del Constituyente, porque se había dado por concedido que la ciudad de México iba a ser esa residencia. Pero tan pronto coexistieron las autoridades federales con las estatales (pues la ciudad de México era capital del Estado de México) surgieron dificultades con el Gobernador Melchor Múzquiz que originaron la expedición del Decreto de 18 de noviembre de 1824. El cuerpo legislativo del Estado de México protestó contra el "atentado" solicitando el apoyo de las legislaturas de los estados, siendo el Congreso de Veracruz el único que pidió la revocación del Decreto. Como el Congreso General no revocó el Decreto de 18 de noviembre de 1824, el gobierno del Estado de México se trasladó a la ciudad de Texcoco.

de Reformas de 1847 regularizó y legalizó este confuso régimen y declaró que, con las modificaciones y adiciones que ella contenía, "el Acta Constitutiva y la Constitución Federal sancionadas en 31 de enero y 24 de octubre de 1824, forman la única Constitución Política de la República" y estatuyó además que mientras la ciudad de México fuese distrito federal, tendría voto en las elecciones de Presidente y nombraría, como los Estados, dos senadores.

En el constituyente de 1856, la existencia del Distrito Federal como lugar de residencia de los supremos poderes y su autonomía fueron largamente debatidos, terminándose por reconocer, como estado, el Valle de México, que se formaría del territorio que comprendía el Distrito Federal, pero que la erección como estado sólo tendría efecto cuando los supremos poderes federales se trasladaran a otro lugar, y se confirió al Congreso de la Unión la facultad para el arreglo interior del Distrito Federal y Territorio, dando como base el que los ciudadanos eligieran popularmente a las autoridades políticas, municipales y judiciales, designándoles rentas para cubrir sus atenciones locales. En el sistema de la Constitución de 1857, se aplicaba, en un principio, la ley de 20 de marzo de 1837,¹⁰ aun cuando esta ley fue expedido entiendo del gobierno central y se entendía derogada en cuanto se opusiera al sistema federativo, y en el orden jerárquico de la administración federal, después de los Secretarios de Despacho, seguía el Gobernador del Distrito Federal, autoridad creada por la ley antes citada y cuyas facultades no estaban expresamente determinadas sino en una pequeña parte.

El gobierno del Distrito Federal, entre sus dependencias, tenía una sección primera que conocía de los ramos de hacienda, elecciones y apertura de calles. Debe hacerse notar que el Gobernador del Distrito Federal acordaba con el Secretario de Gobernación y era ejecutor de las órdenes del titular del Poder Ejecutivo, que le eran comunicadas por dicho Secretario de Gobernación y por los demás Secretarios de Despacho, según el ramo de administración al cual correspondía la orden. Este estado de cosas no sufrió alteración sino hasta el 31 de octubre de 1901, en que se promulgó la reforma constitucional que modificó el artículo 72, fracción VI, únicamente en lo siguiente: "El Congreso tiene facultad para legislar en todo lo concerniente al Distrito Federal y Territorios." En vista de esta reforma a nuestra ley fundamental, el 26 de marzo de 1903, se expidió una ley sobre la organización política y administrativa del Distrito Federal en que dicho distrito, en el orden legislativo de regía por las leyes que para su gobierno interior dictara el Congreso de la Unión, y en el orden administrativo, político y municipal dependía del Presidente de la República por conducto del Secretario de Gobernación, menos en lo que por ley expresa correspondía a otras Secretarías.

¹⁰ Cfr. *Curso de Derecho Constitucional y Administrativo* de Eduardo Ruiz, tomo II, México, 1888, pág. 84.

Los Ayuntamientos de cada una de las municipalidades del Distrito Federal, elegidos popularmente mediante elección indirecta en primer grado, y compuestos de concejales no retribuidos, tenían a su cargo la administración municipal, pero desde la fecha de esta ley cesó la personalidad jurídica de los Ayuntamientos y el Gobierno Federal se hizo cargo de todos los bienes, derechos, acciones y obligaciones de los municipios del Distrito y de todos los gastos que demandara la administración política y municipal del mismo, según los presupuestos que aprobara el Congreso de la Unión. Las rentas públicas, de carácter municipal, quedaron como rentas de la Federación. Es decir, el régimen de la reforma constitucional de 1901 y de la ley de 1903, facultó al Congreso simplemente para legislar en todo lo concerniente al Distrito, sin imponerle la obligación de tratarlo como un Estado en potencia en que residían los poderes federales y que por ese hecho se denominaba Distrito Federal, ni se le otorgaba autoridad ni patrimonio propio.

c) En la Constitución de 1917, el proyecto del Primer Jefe otorgaba al Congreso la facultad de legislar en todo lo relativo al Distrito Federal y Territorios, sobre la base de que habrían de dividirse en municipalidades, excluyendo expresamente del sistema a la municipalidad de México, a la que ponía bajo la autoridad de "comisionados".¹¹ Las importantes reformas que en el proyecto se hacían con relación a la Constitución de 1857, en punto del Distrito Federal, eran conceder rango constitucional, por primera vez, al Gobernador del Distrito, funcionario cuya autoridad, hasta entonces, provenía solamente de la ley de 1903 y se incluyó, expresamente, dentro del capítulo geográfico, la denominación del Distrito Federal, suprimiendo el nombre de Estado del Valle en el artículo 43 y previendo esta entidad en el artículo 44.

El constituyente de Querétaro no aceptó el proyecto del primer Jefe y la fracción VI del artículo 73, para lo que a este problema interesa, quedó redactado en los siguientes términos: "Artículo 73.—El Congreso tiene facultad; Fracción VI. Para legislar en todo lo relativo al Distrito Federal y Territorios, debiendo someterse a las bases siguientes:

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

"2a. Cada municipalidad estará a cargo de un Ayuntamiento de elección popular directa."

"3a. El Gobierno del Distrito Federal y los de los Territorios, estarán a cargo de gobernadores que dependerán directamente del Presidente de la República. El Gobernador del Distrito Federal acordará con el Presidente de la República y los de los Territorios por el conducto que determine la ley. Tanto el gobernador

¹¹ Más clara no podía ser la influencia del Distrito de Columbia sobre nuestro Distrito Federal.

del Distrito Federal como el de cada Territorio, serán nombrados y removidos libremente por el Presidente de la República”.

En reforma que aparece publicada en el Diario Oficial de la Federación de 20 de agosto de 1928, el artículo 73 fracción VI, quedó redactada en los siguientes términos: “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 conducto del órgano u órganos que determine la ley respectiva.*”

“2a. El Gobierno de los Territorios estará a cargo de gobernadores, que dependerán directamente del Presidente de la República, quien los nombrará y removerá libremente.”

“3a. Los gobernadores de los Territorios acordarán con el Presidente de la República, por el conducto que determine la ley.”

El actual texto vigente del artículo 73, en su fracción VI, reconoce que el Gobierno del Distrito se deposita en el Presidente de la República y con ello identifica la persona titular del Poder Ejecutivo de la Federación con el Ejecutivo del Distrito Federal, pero corresponde a la ley respectiva, emanada del Congreso de la Unión, señalar el órgano u órganos por cuyo conducto debe ejercer su autoridad local el Presidente de la República, así como fijar las funciones de dicho órgano. Esta ley es la Orgánica del Departamento del Distrito Federal, Reglamentaria de la Fracción VI del Artículo 73 Constitucional, la primera de las cuales es de fecha 13 de abril de 1917, derogada por la de 31 de diciembre de 1928, que fue substituida a su vez por la de 31 de diciembre de 1941. Actualmente rige la de 29 de diciembre de 1970.

C. La Constitución de 1917 incluyó al Distrito Federal como parte integrante del territorio nacional, a diferencia de la Constitución de 1857 en que el artículo 43 enumeraba como parte integrante de la Federación al estado que nacería al trasladarse los poderes federales a otro lugar. En la ley fundamental vigente se prevé la creación de ese estado, el del Valle de México, en el caso de que los poderes federales se trasladen a otro lugar; es decir, habría necesidad de una reforma constitucional a los artículos 43 y 44 si el Congreso de la Unión, en uso de la facultad que le atribuye el artículo 73, decidiera cambiar la residencia del Gobierno Federal a otra ciudad.¹²

Por otra parte, nuestra Constitución Política ya incluye preceptos expresos acerca del Gobierno del Distrito Federal, mientras que la Constitución de 1857 únicamente disponía que el Congreso tendría facultad para legislar en todo lo concerniente al Distrito Federal.

a) En virtud de que las Leyes de Secretarías y Departamentos de Estado de 1934 a la fecha disponen que el Distrito Federal será un departamento admi-

¹² Acerca de este problema véase el interesante estudio de Manuel Herrera y Lasso en su obra, ya citada, págs. 77 y ss.

nistrativo, trataremos en forma somera estos órganos de la administración central. La Constitución de 1857 no mencionaba los departamentos administrativos; tampoco los incluía el proyecto de Constitución del Primer Jefe. La 2a. Comisión de Constitución, dictaminadora de este precepto, entre otros, del proyecto de Constitución en el Constituyente de Querétaro, fue la que propuso la creación de estos órganos del Ejecutivo como una novedad en nuestro derecho público.

En efecto, en la 45a. sesión ordinaria celebrada el 16 de enero de 1917, la Comisión compuesta por Heriberto Jara, Hilario Medina, Arturo Méndez y Paulino Machorro Narváez, presentó su dictamen acerca de diversos artículos, entre los que se encontraba el del artículo 90 de la Constitución, modificando sustancialmente el proyecto del Primer Jefe. El artículo propuesto por la 2a. Comisión de Constitución decía: "Artículo 90.—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; de Colonización e Inmigración; de Trabajo; de 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 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."

Paulino Machorro Narváez formuló voto particular en que manifestaba discrepar de la mayoría de la Comisión en el punto relativo a Secretarías y Departamentos Administrativos, no en cuanto al fondo, sino porque consideraba que no debía contener la ley fundamental el número y denominación de las Secretarías y Departamentos, porque ello era materia de una ley secundaria.

En la 49a. sesión ordinaria, celebrada en la noche del día 18 de enero de 1917, se dio lectura al dictamen sobre el artículo 90 y el voto particular de Paulino Machorro Narváez, poniéndose ambos a discusión, toda la cual giró en torno a la conveniencia de que se enumerara en la Constitución el número y denominación de las Secretarías y Departamentos Administrativos, así como de la conveniencia de que algunas dependencias propuestas como secretarías fueran departamentos o departamentos pasaran a ser secretarías.

Agotada la discusión y reservado el proyecto del artículo 90 para su votación, al llegar ese momento el Diputado Palavicini solicitó a la 2a. Comisión de Constitución retirará su dictamen para que lo reformara en el sentido de la discusión. Paulino Machorro Narváez hizo notar que existía su voto particular que conciliaba los puntos hechos valer durante la discusión e Hilario Medina pidió permiso para retirar el artículo y manifestó que también estaba retirado el voto particular. De acuerdo con el Diario de los Debates del Congreso

Constituyente,¹³ un Secretario declaró que la Comisión solicitaba un momento para deliberar y que la Presidencia preguntaba si se deseaba votar el artículo ese mismo día; el Diputado de los Santos¹⁴ suplicó a sus compañeros que no se salieran para no perder el tiempo y aprovechar la desvelada. Sin que el Diario de los Debates consigne razón alguna, un Secretario dio lectura al artículo 90 del proyecto del Primer Jefe, ¡que fue aprobado por unanimidad de 137 votos!¹⁵ levantándose la sesión inmediatamente después.

El dictamen de la 2a. Comisión de Constitución, para justificar su propuesta de artículo 90 Constitucional, dijo literalmente:

“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 aquéllos que ejercen atribuciones meramente políticas o, cuando menos, a la vez políticas y administrativas; son los otros los que administran algún servicio público que en su funcionamiento nada tiene que ver con la política y, más todavía, es muy pernicioso que la política se mezcle en estos servicios, porque los desvía de su objetivo natural, que es la prestación al público de un buen servicio en el ramo que se 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 sus 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 sólo 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 grupo de órganos políticos o político-administrativos pertenecen las Secretarías de Estado, que conservan en el proyecto de la Comisión los mismos linea-

¹³ Cfr. La edición de la “Comisión Nacional para la celebración del Sesquicentenario de la proclamación de la independencia nacional y del cincuentenario de la República Mexicana”, México, 1960, tomo II, pág. 640.

¹⁴ *Op. cit. supra*; pág. 640.

¹⁵ *Idem*, pág. 640.

mientos generales que tenían en la Constitución de 1857, a saber: ser el nombramiento y remoción exclusivos del presidente de la República, como simples secretarios que ellos son; refrendar todo acuerdo, decreto, etc., que expida el presidente de la República y los cuales no serán obedecidos sin la firma del secretario respectivo; tener ciertas cualidades que presenten analogía con las exigencias al presidente de la República, como son: ser mexicano por nacimiento, etc.

"Ya en dictamen anterior, al tratarse del Poder Legislativo, se presentó a la consideración del Congreso el artículo 93, que establece la obligación expresa de los secretarios de Estado, de presentarse a la Cámara a informar cuando fueren llamados por éste, caso que en la Constitución de 1857 había quedado sin una aclaración expresa y que contiene la satisfacción de una verdadera necesidad en el sistema de las relaciones de las Cámaras con el Ejecutivo.

"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 carácter profesional y técnico."¹⁸

En este dictamen se fundan nuestros tratadistas de derecho constitucional y administrativo para distinguir entre estos dos órganos del Ejecutivo, pero cabe hacerse la pregunta de que si bien nadie votó en contra de los departamentos administrativos y nadie pidió su supresión del texto constitucional, si no subsistió el proyecto de la mayoría de la Comisión ni el voto particular de Paulino Machorro Narváez, ¿cómo puede fundarse la diferencia entre los departamentos administrativos y las secretarías de despacho en razones expuestas en un dictamen que no se aceptó? Jurídicamente es insostenible y no merece mayor comentario.

Sin perjuicio de lo anterior el dictamen de la 2a. Comisión de Constitución afirma que en el artículo propuesto se constituyen los órganos del Ejecutivo según un sistema que hasta la fecha no había sido ensayado en México, pero que otros pueblos, no sólo 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. Indudablemente la comisión se inspiró en el sistema

¹⁸ *Op. cit.* págs. 477 y 478.

de los Estados Unidos de Norteamérica, pero sin percatarse que en ese país se llaman departamentos las secretarías auxiliares del Ejecutivo, y son diez: de Estado (Relaciones Exteriores); del Tesorero (Hacienda); de la Defensa; de Justicia; de Correos; del Interior; de Agricultura; de Comercio del Trabajo; y de Salubridad, Educación y Asistencia. De estos "Departamentos" dependen diversas comisiones y juntas, y constituyen el gabinete del Ejecutivo en los Estados Unidos de Norteamérica.

En resumen; aun cuando el sentir del Constituyente de Querétaro no fue votar en contra de los Departamentos Administrativos, lo cierto es que sólo sobrevivieron en la Constitución gracias a otro descuido, pues en el artículo 92 se les mencionaba, congruente con el proyecto del artículo 90, y sin advertir la íntima relación con este último precepto, el Constituyente aprobó el artículo 92 en los términos propuestos por la Comisión, que también había dictaminado el citado artículo 90. También debemos concluir que no sólo se equivocó el Constituyente, sino también la Comisión de Constitución que no supo interpretar la organización del Ejecutivo en los Estados Unidos de Norteamérica, en la cual veía órganos distintos a las Secretarías del Despacho en los Departamentos Administrativos de aquel país.

En consecuencia, concordamos con Felipe Tena Ramírez en las conclusiones en torno a los artículos 90 y 92 cuando dice:

"Y sin embargo, los Departamentos Administrativos sobrevivieron en la Constitución, gracias a otro descuido del Constituyente. Cuando se puso a votación el art. 92, el diputado Rivera Cabrera dijo con sobrada razón que como dicho artículo estaba relacionado con el 90, que sería reformado, pedía que se tuviera en consideración lo expuesto a la hora de la votación. Sin advertir que en el art. 92 se mencionaban los Departamentos Administrativos, el diputado Palavicini contestó que como no se expresaba en el art. 92 nada relacionado con el 90, no afectaba absolutamente a la votación. Y así fue como el Constituyente aprobó el art. 92, en los siguientes términos que había propuesto la Comisión: '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 el Jefe del Departamento respectivo.'

"Después de la incursión que acabamos de hacer en los antecedentes de los organismos cuyo estudio nos ocupa, consideramos que no subsiste en la Constitución, con el carácter de obligatorio, la existencia de los Departamentos Administrativos, como aparecía en el proyecto de la Comisión, por estar retirado y que no aprobó el Congreso. No bastaría para entender que hay la obligación de que existan los Departamentos, con la alusión que hace el art. 92, pues este

precepto supone la existencia de aquéllos, pero no la impone. En esa virtud, es potestativo para la ley secundaria crear o no los referidos Departamentos".¹⁷

b) Nuestra Constitución Política menciona a los Departamentos Administrativos sólo de manera incidental,¹⁸ pero no sucede lo mismo con el Gobierno del Distrito Federal. La carta fundamental le da un tratamiento específico en todo su articulado y distingue al Gobierno del Distrito Federal nítidamente de las secretarías del despacho y de los departamentos administrativos.

En ningún precepto de la Constitución hay base para darle al Gobierno del Distrito Federal el tratamiento de departamentos administrativo federal, como se ha venido haciendo en las Leyes de Secretarías y Departamentos de Estado a partir de 1934.

No obsta para hacer la afirmación anterior lo dispuesto por el artículo 73, fracción VI base 1a., de la Constitución Política, en el sentido de que el Gobierno del Distrito Federal estará a cargo del Presidente de la República, quien lo ejercerá por conducto del órgano u órganos que determine la ley respectiva, y que de esto pueda colegirse que este órgano u órganos podrían ser los departamentos administrativos. Los artículos 73 fracción VI, 82 fracción VI, 89 y 92 Constitucionales, para citar sólo cuatro, denominan en forma parecida al Gobierno del Distrito y el último precepto distingue entre el Gobernador del Distrito y los Jefes de Departamentos.

Con meridiana claridad dice Felipe Tena Ramírez:

"Es pues, el Departamento del Distrito uno de los Departamentos Administrativos que, al par de las Secretarías de Estado, auxilian al Jefe del Ejecutivo. Tal como lo veremos al estudiar la organización de este Poder, las Secretarías de Estado y los Departamentos Administrativos, aunque eran organismos con funciones específicamente diferentes según el proyecto de Constitución del Primer Jefe, sin embargo, en la actualidad sólo se distinguen por el rango, pues tienen de común que se ocupan de las materias federales, es decir, de los asuntos generales a toda la Nación, según la distribución que hace entre ellos la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado. Empero, el Departamento del Distrito Federal es una excepción a la regla expuesta, ya que a diferencia de los demás Departamentos Administrativos no tiene a su cargo asuntos generales del país, sino locales del Distrito Federal. Así pues, si se hubiera querido observar escrupulosamente el esquema constitucional relativo a los auxiliares inmediatos del Presidente, el gobierno del Distrito se habría encomendado a un órgano distinto de las Secretarías y de los Departamentos Administrativos, puesto que a distinta función debe corresponder lógicamente un órgano diferente. De ese modo el gobierno de los Territorios Federales, que también corresponde al

¹⁷ *Op. cit.*, pág. 392.

¹⁸ Además del artículo 92 Constitucional, a partir de la reforma publicada en el "Diario Oficial" de 8 de enero de 1943, también se menciona a los departamentos administrativos en el artículo 82, fracción VI.

Presidente, se confía por mandamiento constitucional a Gobernadores y no a un Departamento, como antes de la ley de 31 de diciembre de 1928 sucedía con el propio Distrito Federal. La importancia de este último explica que su gobierno esté confiado a un Departamento, pero no por eso debe pasar inadvertida la anomalía que significa la presencia de ese órgano entre los demás auxiliares federales ni la profunda diferencia que existe entre aquél y éstos.”¹⁹

Únicamente discrepamos con el distinguido constitucionalista mexicano en que por la importancia del Distrito Federal se explica que se confíe su gobierno a un departamento. Creemos que con ello el actual “Jefe” del Departamento del Distrito Federal sufre de “capitis diminutio”, pues siguen siendo válidas las palabras de Antonio Carrillo Flores²⁰ que se refiere a los Jefes de Departamentos Administrativos como pequeños Secretarios de Estado, políticamente menos importantes y que ganan el sueldo de un subsecretario.²¹ Por otra parte, constitucionalmente es más importante el “Gobernador” del Distrito Federal que un Jefe de Departamento Administrativo. Consideraciones como estas podríamos multiplicar para demostrar que lejos de favorecer al “Gobernador” del Distrito Federal se le relega a un segundo plano al hacerlo un “Jefe” de Departamento Administrativo.

c) Desafortunadamente la primera Ley que menciona el Distrito Federal como departamento administrativo fue la de 22 de marzo de 1934.²² expedida por el Presidente Abelardo L. Rodríguez en uso de facultades extraordinarias, por lo que carecemos de una exposición de motivos que pudiera darnos alguna orientación de cuál fue la intención que se tuvo para hacerlo departamento.

Posiblemente la razón haya sido el que en la Ley Reglamentaria del Artículo 73, fracción VI, base 1a., de 31 de diciembre de 1928, el gobierno del Distrito Federal se encomendó a un “Departamento Central”; pero existe gran diferencia entre un departamento central que tenga a su cargo el gobierno de la entidad que nos ocupa, si bien no se respeta escrupulosamente el esquema constitucional, y un departamento administrativo.

El Presidente Plutarco Elías Calles, al rendir el informe en la apertura de las sesiones ordinarias del Congreso de la Unión el 1o. de septiembre de 1928, aún se refirió a esta entidad como “Gobierno del Distrito Federal”,²³ pero al terminar la parte relativa, refiriéndose a las elecciones para la renovación de

¹⁹ *Op. cit.*, pág. 286.

²⁰ *La defensa jurídica de los particulares frente a la Administración Pública en México*, Librería de Porrúa Hnos. y Cía., México, 1939, págs. 44 y ss.

²¹ Con respecto al Jefe del Departamento del Distrito Federal, esto ya no es cierto, pues a partir del 1o. de enero de 1968 gana \$13 080.00 mensuales; un Secretario de despacho gana \$9 900.00 mensuales y un Subsecretario \$8 800.00 mensuales. Los demás Jefes de Departamentos Administrativos ganan \$9 350.00 mensuales; ¡El Presidente de la República sólo gana, presupuestalmente, \$12 000.00 mensuales!

²² Publicada en el Diario Oficial de 6 de abril de 1934.

²³ Cfr. *Los Presidentes de México ante la Nación 1821-1966*, Editado por la XLVI Legislatura de la Cámara de Diputados, tomo III, pág. 872.

Ayuntamientos que se habían efectuado en completa tranquilidad, dijo que ello redundaba en provecho de la colectividad y preparaba la concentración administrativa que requería la reforma del artículo 73 de la Constitución Política.²⁴ Es decir, esto lo interpretamos como anunciando la desaparición de los municipios en el Distrito Federal, mas no que pasaría a ser un departamento administrativo federal.

Al rendir su informe el Presidente Emilio Portes Gil el 10. de septiembre de 1929, ya habla del "Departamento del Distrito Federal".²⁵ Sin embargo, a juicio nuestro, con demasiada ligereza afirmó el Presidente Portes Gil que las funciones del Gobierno del Distrito Federal que antes estaban encomendadas a los Ayuntamientos y a la dependencia del Ejecutivo que "...se llamó Gobierno del Distrito..." se estaban desarrollando por el Departamento del Distrito Federal, dependiendo éste directamente del Ejecutivo Federal por la transformación del sistema después de la reforma a la fracción VI del artículo 73 Constitucional.²⁶

La ley expedida por el Presidente Abelardo L. Rodríguez, a que ya nos hemos referido, se titulaba. "Ley de Secretarías de Estado, Departamentos Administrativos y demás Dependencias del Poder Ejecutivo Federal." El artículo 14 de esta ley, disponía que correspondería al Departamento del Distrito Federal el gobierno de esta entidad, en los términos de su ley orgánica especial, en cuanto sus disposiciones no contrariaran las de la ley de 22 de marzo de 1934.

Creemos que la mixtificación en cuanto a cambiar el Gobierno del Distrito Federal a Departamento Administrativo federal, proviene de esta ley y una errónea interpretación de la reforma al artículo 73 Constitucional.

La ley de 22 de marzo de 1934 tuvo una vida efímera, pues fue abrogada por la ley de Secretarías y Departamentos de Estado de 30 de diciembre de 1935.²⁷ Esta última ley, a su vez, fue abrogada por la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado que apareció publicada en el Diario Oficial de 30 de diciembre de 1939. Tanto la ley de 1935, como la de 1939, establecieron escuetamente que correspondía al Distrito Federal el gobierno de esta entidad de acuerdo con su Ley Orgánica especial.

La Ley de Secretarías y Departamentos de Estado de 7 de diciembre de 1946 dispuso, en forma similar a las leyes anteriores, que correspondería al Departamento del Distrito Federal el despacho de los asuntos relacionados con el gobierno de esa entidad, en los términos de su Ley Orgánica. Sin embargo, hay dos aspectos de la ley de 7 de diciembre de 1946 que hay que hacer resaltar, ya que introdujeron cambios fundamentales al régimen jurídico del Distrito Federal.

²⁴ *Op. cit.*, supra; pág. 874.

²⁵ *Idem*, págs. 935 y ss.

²⁶ *Ibidem*; pág. 936.

²⁷ Publicada en el "Diario Oficial" de 31 de diciembre de 1935.

1o. La ley tuvo un reglamento que desarrollaba las competencias de cada dependencia, expuesta de manera general en su articulado, contrariando el texto del artículo 90 Constitucional.

2o. El artículo 5o. de la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado atribuyó a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público competencia en los asuntos referentes a la hacienda pública del Distrito Federal.

En lo que constituyó la primera iniciativa de ley del Presidente Adolfo López Mateos, con fecha 10 de diciembre de 1958 envió a la Cámara de Senadores un proyecto de nueva Ley de Secretarías y Departamentos de Estado. En la exposición de motivos el Presidente de la República señalaba la justificación y el razonamiento de las funciones específicas de las Secretarías cuya creación proponía, así como las que se asignaban a otras. Esta ley, afortunadamente, no incurrió en el error de la anterior de dejar a un reglamento el desarrollo de las competencias de las diversas dependencias del Ejecutivo.

La iniciativa fue objeto de duras críticas por parte del Senador Hilario Medina.²⁸ Entre otros conceptos, afirmó que los departamentos administrativos no tienen existencia en la Constitución y que si la Ley de 1946 los establecía, era uno de los errores más serios de dicha ley, máxime que se les daba igual categoría administrativa y política a los Departamentos que a las Secretarías.

En cuanto al Departamento del Distrito Federal, con gran precisión dijo:

"El Departamento del Distrito Federal se incluye entre los Departamentos que establece esta ley, siguiendo la viciosa técnica de la ley anterior. Qué, ¿el Distrito Federal efectivamente es un Departamento Administrativo? Qué, ¿el Departamento o Gobierno del Distrito Federal es una Secretaría de Estado? Qué, ¿no es una entidad política semejante a un Estado miembro de la Federación? ¿El Distrito Federal no tiene sus tres Poderes: Poder Legislativo que somos nosotros junto con la Cámara de Diputados, Poder Ejecutivo que es el Presidente de la República y lo ejerce por medio de una persona que pone en su representación. Poder Judicial que es el Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal? A una entidad política de esa importancia se le puede llamar Departamento Administrativo y equipararla con una Secretaría de Estado Esto me parece una solución poco acertada." ²⁹

Las objeciones del Senador Hilario Medina no encontraron eco entre sus colegas y el Senador Terán Mata, contestando la intervención del Senador Hilario Medina, sostuvo la necesidad de los departamentos administrativos apelando a la "...sana tradición administrativa de nuestras leyes en el sentido de

²⁸ Cfr. "Memoria del Senado de la República 1958-1964", México 1964, págs. 279 y ss. Es de llamar la atención que Hilario Medina fue uno de los integrantes de la 2a. Comisión de Constitución que dictaminó en Querétaro los artículos 90 y 92 Constitucionales; véase supra.

²⁹ *Op. cit.*, pág. 282.

que el sistema de instituir Departamentos Administrativos... es una fórmula administrativa útil intermedia ante la jerarquía de una Secretaría de Estado...⁸⁰

Por tanto, permaneció en la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado, tanto los departamentos administrativos como que el Distrito Federal fuera Departamento Administrativo, y finalmente, que se les equiparara los Departamentos con las Secretarías del Despacho.

La diferencia entre la ley vigente y las anteriores, fue de atribuir al Departamento del Distrito Federal el despacho de los siguientes asuntos: I. Prestar los servicios públicos generales y específicos que requiera la población del distrito federal; II. Los asuntos relacionados con el gobierno de dicha entidad en los términos de su Ley Orgánica; y III. Los demás que le atribuyan expresamente las leyes y reglamentos. Asimismo, al igual que la ley de 1946 la vigente atribuyó a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público todo lo relativo a la hacienda del Distrito Federal, al grado que, podemos afirmar desde ahora, a reserva de ampliar el tema, de que todo lo concerniente a la hacienda pública del Distrito Federal corresponde a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

d) Podemos sacar varias conclusiones de la breve incursión que hemos hecho en las leyes de Secretarías y Departamentos de Estado y en los antecedentes constitucionales del Distrito Federal.

En primer término, no se respeta el esquema constitucional al hacer del Gobierno del Distrito Federal un departamento administrativo federal, órganos que sólo de manera incidental menciona la Constitución y que, incluso aceptando el dictamen de la 2a. Comisión de Constitución del Constituyente de Querétaro, tienen funciones totalmente diversas a las que requiere el gobierno de una entidad que es asiento de los poderes federales y un estado en potencia.

En segundo lugar, el artículo 29 de la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado de 1958 dice que para los efectos del artículo 29 de la Constitución se entenderá por Consejo de Ministros la reunión de los Secretarios y Jefes de Departamento de Estado y Procurador General de Justicia de la Nación, presidida por el Jefe del Ejecutivo Federal. En el artículo 29 Constitucional el Constituyente usó la denominación "Ministros", a nuestro entender con toda corrección pues impone a los integrantes del Consejo graves responsabilidades políticas penales y administrativas cuando decretan la suspensión de garantías y ningún lugar tiene en esa reunión el Consejo de Ministros ni el Procurador General de la República, consejero jurídico del Ejecutivo, ni menos los Jefes de Departamento Administrativos a quienes el artículo 92 no les concede la facultad de refrendo.

Si esto es cierto, con mayor razón lo es tratándose del Jefe del Departamento del Distrito Federal, autoridad local y no federal en cuanto a sus competencias, territorial, por grado y por materia.

⁸⁰ *Idem*, pág. 284.

Podríamos multiplicar nuestras objeciones y conclusiones sobre la situación que actualmente guarda el Distrito Federal dentro del esquema jurídico-político mexicano, pero sobre todo consideramos que al haberlo hecho un departamento administrativo, nuestras leyes de Secretarías y Departamentos de Estado de 1934 a la fecha, han incurrido en un hibridismo y una falta completa de conocimiento de los antecedentes histórico-políticos de la entidad bajo estudio.

D. A juicio nuestro, a partir de 1946 el Departamento del Distrito Federal perdió su autonomía hacendaria y la facultad de manejar sus fondos propios, que pasaron a ser controlados por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.³¹

Esta conclusión parecería aventurada para quienes han observado que existe una Tesorería del Distrito Federal, con personal pagado con cargo al presupuesto de Egresos del Distrito Federal y cuyo titular acuerda con el Jefe del Departamento del Distrito Federal. A nuestra forma de entender, esto no corresponde a la situación jurídica y afirmamos que, jurídicamente, la Tesorería del Distrito Federal antes era una dependencia de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, y aunque ya no puede afirmarse lo mismo, coexisten normas que hacen dudoso que el Distrito Federal tenga autonomía hacendaria.

a) Así como las Leyes de Secretarías y Departamentos de Estado de 1934, 1935 y 1939, decían que correspondía al Departamento del Distrito Federal el gobierno de esa entidad de acuerdo con su Ley Orgánica especial, la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado de 7 de diciembre de 1946 estableció en el artículo 17, según hemos visto, que correspondería al Departamento del Distrito Federal el despacho de los asuntos relacionados con *el gobierno de esa entidad*, en los términos de la Ley Orgánica, ello congruente con el artículo 5o. que dispuso que correspondería a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público los asuntos relacionados con la hacienda pública del Distrito Federal.

En el Reglamento ³² de la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado de diciembre de 1946, el Ejecutivo Federal reglamentó los artículos 5o. y 17 de la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado de 1946 y, en el artículo 3o., fracciones II, III, IV, V, VI, VIII, IX y XV, fijó que correspondía a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público cobrar los impuestos, derechos, productos y aprovechamientos del Distrito Federal en los términos de la Ley de Ingresos y de las demás leyes fiscales relativas del propio Distrito; formular y vigilar el ejercicio del presupuesto del Distrito Federal; dirigir los servicios de inspección y policía fiscal del Distrito Federal; dictar las medidas administrativas sobre responsabilidades que afectaran la hacienda del Distrito Federal; manejar la deuda pública del Distrito Federal; y, autorizar los actos y contratos de los que resultaran derechos y obligaciones para el Departamento del Distrito Fede-

³¹ En igual sentido Roberto Chelet Osante: *Organización Administrativa y Política de la República Mexicana*, Taller de Estampillas y Valores de la Secretaría de Hacienda, México, 1955, pág. 119.

³² Publicado en el "Diario Oficial" de 2 de enero de 1947.

ral. Por su parte, en el artículo 15 del Reglamento únicamente se dijo que correspondía al Departamento del Distrito Federal el despacho de los asuntos relacionados con el gobierno de esa entidad, en los términos de su Ley Orgánica; es decir, reprodujo el artículo 17 de la Ley.

La Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal, de fecha 31 de diciembre de 1941,³³ o sea anterior a la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado y el Reglamento a que antes se ha hecho mención, en el artículo 23, fracción III, atribuía al Departamento del Distrito Federal, entre otras funciones, recaudar y custodiar los ingresos, efectuar los pagos autorizados por el presupuesto de egresos; y, en general, ejercer las funciones que las leyes le encomendaran en materia de Hacienda. El artículo 35 de la mencionada Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal, establecía que para el despacho de los negocios del orden administrativo del Departamento, y para la eficaz atención de los servicios públicos a él encomendados, habría 13 dependencias, siendo la quinta la *Dirección de Tesorería*.

Hasta aquí vemos claramente que durante la vigencia de las Leyes de Secretarías y Departamentos de Estado de 1934, 1935 y 1939, y hasta la expedición de la ley de 7 de diciembre de 1946 y su Reglamento, entre las atribuciones propias del Departamento del Distrito Federal, estaban la de recaudar ingresos, efectuar pagos y otras en materia hacendaria, y que entre sus dependencias estaba lo que el artículo 35 denominaba "Dirección de Tesorería".

Sin embargo, al expedirse la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado de 1946, la competencia de los asuntos referentes a la hacienda pública del Distrito Federal pasó a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Siguiendo el principio de que la ley posterior abroga o deroga la anterior, cuando se contengan disposiciones total o parcialmente incompatibles con la ley anterior, era de entenderse que, a partir de la expedición de la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado de 1946, el Departamento del Distrito Federal ya no tuvo el manejo de su hacienda pública, la cual correspondía a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

En efecto, en la exposición de motivos de la iniciativa de la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado de 1946,³⁴ el Ejecutivo de la Unión dijo lo siguiente:

"Considerando que la política fiscal en sus aspectos de impuestos, crédito y gastos públicos es reconocidamente uno de los medios más eficaces de que el Estado dispone en la actualidad para combatir los efectos de las depresiones económicas, es conveniente atribuir a un solo órgano el manejo de los recursos federales y los locales del Distrito que, conviene señalarlo de paso, han llegado a revestir considerable importancia por su cuantía;

³³ Publicada en el "Diario Oficial" del mismo día, mes y año.

³⁴ Cfr. "Diario de los Debates de la Cámara de Diputados", 5 de diciembre de 1946, págs. 4 y 5.

“Considerando, por otra parte, que el elevado costo de los servicios públicos indispensables para una población tan concentrada como la que existe en el Distrito Federal, impone la necesidad, cada vez más frecuente, de recurrir al uso del Crédito Público, para el pago de aquellos servicios, así como porque el uso de ese crédito tiene hondos efectos monetarios que trascienden a la actividad económica toda, *se ha juzgado indispensable que sea la Secretaría de Hacienda, como órgano especializado, la que se encargue de manejar los recursos financieros del Distrito Federal*, y esto con el único propósito de que sea un solo organismo el encargado de esa política, pero sin que ello signifique que los recursos obtenidos de la población del distrito, ya sea por la vía del impuesto, o mediante el uso del crédito, dejen de aplicarse exclusivamente a la atención de sus propios servicios públicos.”

La anterior situación prevalece hasta el día de hoy en que rige la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado de 23 de diciembre de 1958.⁸⁵ En forma terminante, el artículo 6o. de esa ley dice que corresponde a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público cobrar los derechos, impuestos, productos y aprovechamientos del Distrito Federal, en los términos de la Ley de Ingresos del Departamento del Distrito Federal y las leyes fiscales correspondientes; proyectar y aprobar los ingresos y egresos del Departamento del Distrito Federal, y otras de materia hacendaria del Departamento del Distrito Federal; mientras que el artículo 19 atribuye al Departamento del Distrito Federal, únicamente el despacho de los asuntos ya enumerados supra pero que se reproducen para mayor claridad:

“1. Prestar los servicios públicos generales y específicos que requiera la población del Distrito Federal.”

“2. Los asuntos relacionados con el gobierno de dicha entidad, en los términos de su Ley Orgánica”; y

“3. Los demás que le atribuyeren expresamente las leyes y reglamentos.”

Coexistieron durante algunos años las disposiciones de la Ley Orgánica de 1941 y de la Ley de Secretarías de 1946, a que ya se ha hecho referencia, hasta el año de 1951 en que por Decreto de 31 de diciembre, publicado en el Diario Oficial de la Federación el día 9 de enero de 1952, se reformaron varios artículos, entre ellos los artículos 23 y 35. En cuanto al artículo 26, la fracción III fue derogada y desapareció; y en el artículo 35, se suprimió la referencia a la Dirección de Tesorería. Con estas reformas quedó por demás claro, que únicamente a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público correspondía el despacho de los asuntos referentes a la hacienda pública del Distrito Federal, y que el Departamento del Distrito Federal ni siquiera tenía una dependencia denominada “Tresorería”.

⁸⁵ Publicada en el “Diario Oficial” de 24 de diciembre de 1958.

El artículo 2o. transitorio del Decreto de 31 de diciembre de 1951, publicado en el Diario Oficial de enero de 1952, corrobora esta conclusión, ya que dispuso que las atribuciones relacionadas con la hacienda pública del Departamento del Distrito Federal, tanto por lo que se refiere a los ingresos como por lo que respecta a los recursos, correspondería a la Tesorería del Distrito Federal, quien las ejercitaría bajo la dirección y vigilancia de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Además de las reformas a los artículos 23 y 35 de la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal, en la misma fecha se adicionó el artículo 48 bis, creando la Contraloría, dependencia que este precepto ponía bajo la "...dirección y vigilancia de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público". Esta Contraloría ejerce atribuciones de investigaciones de oficina, empleados y actos del Departamento del Distrito Federal y manejo de fondos, valores o bienes; inspección fiscal de mercados; contabilidad del Departamento del Distrito Federal; glosa de cuentas de la entidad mencionada; intervención en los actos o contratos de construcción o reparación que se realicen por cuenta del Departamento del Distrito Federal o contratos para la adquisición de bienes muebles o inmuebles; y muchas otras actividades que son fiscales en el sentido técnico de la palabra.

El propio Poder Ejecutivo, en la iniciativa de reformas a la Ley Reglamentaria de la base 1a., fracción VI, del artículo 73 de la Constitución Federal (Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal de 1941),³⁸ dijo lo siguiente:

"Por Ley de 31 de diciembre de 1946, las funciones fiscales señaladas por la Ley de Hacienda del Departamento del Distrito Federal al propio Departamento, quedaron atribuidas a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, que ha venido realizándolas por conducto de la Tesorería del Distrito Federal. Asimismo, en la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado, de 7 de diciembre de 1946, y en su Reglamento, de 1o. de enero de 1947, se dispone que corresponderá a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público el despacho de los asuntos relacionados con la política fiscal, de crédito público, monetaria y, en general, de todos aquellos que afecten el patrimonio de la Federación y a la Hacienda Pública del Distrito Federal."

"No obstante lo anterior y a pesar de que la Hacienda pública comprende tanto a los ingresos como a los egresos del Estado en la Ley reglamentaria de la base 1a., fracción VI del artículo 73 Constitucional, se establece que las funciones relacionadas con los egresos del Departamento del Distrito Federal serán de la competencia del mismo Departamento."

"Con objeto de unificar el manejo de la Hacienda Pública del Distrito Federal y de lograr el equilibrio necesario de las finanzas locales, se estima conve-

³⁸ "Diario de los Debates de la Cámara de Diputados", 26 de diciembre de 1951, págs. 3 y 4.

niente reformar la citada ley reglamentaria derogando a todas aquellas disposiciones que dan competencia al mencionado Departamento del Distrito Federal en lo que se refiere a sus egresos, a efecto de que sea la Tesorería del Distrito Federal, bajo la dirección y vigilancia de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, el organismo en que se centralicen esas funciones y se haga la adecuada coordinación entre los fondos recaudados por los diversos renglones de ingresos y los gastos hechos para cubrir los servicios públicos encomendados al mismo Departamento del Distrito Federal.”

Como en la Ley Orgánica ahora derogada no se volvió a establecer, entre las funciones del Departamento del Distrito Federal, la relativa al manejo de su hacienda pública, ni hay referencia alguna a que tenga una dependencia denominada “Tesorería” o que haga las funciones de Tesorería, es de concluirse que la Tesorería del Distrito Federal hasta 1971 no es ya una dependencia del Departamento del Distrito Federal.

b) Corrobora la anterior conclusión la Ley de Hacienda del Departamento del Distrito Federal, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 20 de noviembre de 1941 vigente a partir del 1o. de enero de 1942. Esta ley, en su artículo 10, en un principio establecía que la administración, recaudación, control y, en su caso, determinación a cada causante de los impuestos del Departamento del Distrito Federal, estaría a cargo de las autoridades fiscales del mismo. Y en el artículo 13 se decía que *el Jefe del Departamento del Distrito Federal* era la autoridad competente, en el orden administrativo, para interpretar las leyes fiscales en los casos dudosos y para dictar las disposiciones generales que requiriera la mejor aplicación y exacta observancia de las leyes fiscales, pero por diversas reformas estos artículos eliminaron la referencia al Jefe del Departamento del Distrito Federal y establecieron que, la administración, recaudación de los impuestos, derechos, productos y aprovechamientos que establecía la Ley de Ingresos, sería de la competencia de la *Tesorería* del mismo Distrito, y que el *Tesorero del Distrito Federal* era la autoridad competente, en el orden administrativo, para interpretar las leyes fiscales.

En cuanto a estas reformas a la Ley de Hacienda del Departamento del Distrito Federal, la exposición de motivos de la iniciativa que envió el Ejecutivo de la Unión al H. Congreso de la Unión,³⁷ dice:

“Las funciones fiscales señaladas por la mencionada Ley de Hacienda, al Departamento del Distrito Federal quedaron atribuidas a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, de acuerdo con el Decreto de 31 de diciembre de 1946, que reformó dicha ley. Entre tales funciones, se encuentra comprendida la que establece el artículo 13 de la Ley invocada, o sea la de interpretar en el orden administrativo y en los casos dudosos, las leyes fiscales del Distrito

³⁷ “Diario de los Debates de la Cámara de Diputados, 21 de diciembre de 1950, pág. 68.

Federal, a fin de dictar las disposiciones generales que se requieran para su mejor aplicación, y a fin de vigilar su exacta observancia.”

“Siendo la Tesorería del Distrito Federal el órgano dependiente de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, que tiene a su cargo la administración de la Hacienda Pública del Departamento del Distrito Federal, y en la imposibilidad material de que dicha Secretaría interprete directamente las leyes fiscales aludidas, es conveniente que sea la Tesorería, por razón de la especialización de sus funciones en relación con la materia fiscal del Distrito Federal y, por lo mismo, por su mejor capacitación para ello, la facultada para hacer tal interpretación. Para el efecto, es conveniente modificar el citado artículo 13.”

“Como se ha dicho, la Tesorería del Distrito Federal es la dependencia de la Secretaría de Hacienda que tiene a su cargo la administración de la Hacienda Pública local. Por esta razón y porque el servicio de justicia fiscal, de acuerdo con el decreto de 31 de diciembre de 1946, a que se ha hecho mención, deberá regirse por el Código Fiscal de la Federación, interviene en los juicios que los particulares promueven ante el Tribunal Fiscal Federal, la Procuraduría Fiscal, en representación de la Secretaría de Hacienda. La intervención de dicha Procuraduría, y a la vez la de la Tesorería del Distrito Federal en representación de la Hacienda Pública local, trae como consecuencia divergencias de criterio, que pueden resultar perjudiciales a los intereses fiscales. Para evitar esto, es conveniente modificar la disposición del artículo 25 de la ley a que se refiere la presente iniciativa, para que sea únicamente el Departamento legal de la Tesorería el que tenga a su cargo la atención del ejercicio de las acciones y la defensa de los derechos que competen a la misma Tesorería, aun cuando la Secretaría de Hacienda y Crédito Público sea señalada como parte en algún juicio o recurso, caso en el que la Procuraduría Fiscal de la Federación deberá adherirse al criterio jurídico expresado por el citado Departamento Legal.”

E. En el Diario Oficial de la Federación del 29 de diciembre de 1970 se publicó una nueva Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal, que entró en vigor, de acuerdo con el artículo primero transitorio, “a partir de su publicación en el Diario Oficial de la Federación”.

La situación jurídica que ahora se presenta con relación a la hacienda pública del Departamento del Distrito Federal se ha vuelto más confusa. Al lado de preceptos de la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado y de la Ley de Hacienda del Departamento del Distrito Federal, existen normas en la nueva Ley Orgánica que hacen pensar que el Departamento del Distrito Federal no ha recobrado plena autonomía financiera.

En efecto; el artículo 41 restablece, como dependencia del Departamento, la “Dirección General de Tesorería”, y el artículo 36, fracción XXXV a la L, señala como atribuciones del Departamento, las siguientes:

“XXXV. Realizar estudios económicos relacionados con las finanzas del Departamento del Distrito Federal;

“XXXVI. Estudiar y formular los proyectos de leyes y disposiciones impositivas del Departamento del Distrito Federal, así como de las leyes de Ingresos y del Presupuesto de Egresos del propio Departamento que anualmente se someterán a la Cámara de Diputados;

“XXXVII. Todos los gastos que debe efectuar el Departamento del Distrito Federal en cada ejercicio con base en recursos fiscales, en el proyecto de Presupuestos de Egresos que deba enviarse a la Cámara de Diputados para su aprobación;

“XXXVIII. El Departamento del Distrito Federal coordinará su actividad hacendaria con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, tanto por lo que se refiere a sus ingresos como a sus egresos, sujetándose a las disposiciones legales respectivas, para evitar hasta donde sea posible, la sobreimposición de gravámenes;

“XXXIX. Determinar, recaudar, custodiar y administrar los ingresos correspondientes a la hacienda pública del Departamento del Distrito Federal;

“XL. Ejercer y controlar su Presupuesto de Egresos;

“XLI. Imponer las sanciones que correspondan por infracción a las leyes y reglamentos cuya aplicación compete al Departamento del Distrito Federal;

“XLII. Llevar la contabilidad, la estadística y glosar las cuentas del propio Departamento;

“XLIII. Preparar y formular la cuenta pública anual del Departamento del Distrito Federal que debe presentarse a la Cámara de Diputados y recabar de la Contaduría Mayor de Hacienda los finiquitos correspondientes;

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

“XLV. Autorizar los actos y contratos de los que resultan derechos y obligaciones para el Departamento del Distrito Federal con la intervención de las Secretarías de la Presidencia y del Patrimonio Nacional, en los casos previstos por las leyes federales;

“XLVI. Dictar las medidas administrativas que procedan respecto de las responsabilidades que afecten a la Hacienda Pública del Departamento del Distrito Federal;

“XLVII. Contratar toda clase de créditos y financiamientos para el propio Departamento del Distrito Federal, con la intervención de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público;

“XLVIII. En ningún caso podrá darse en garantía de créditos nacionales o internacionales, la administración o recaudación de los ingresos autorizados por la ley o leyes respectivas; ni podrán celebrarse convenios para que los particulares recauden dichos ingresos en forma onerosa. Todo acto de la administración pública que signifique la reducción de un ingreso fiscal y que no se apoye

en la ley, resolución o sentencia que hubiera causado ejecutoria, será nulo de pleno derecho.

La facultad económico-coactiva para hacer efectivos los créditos fiscales, sólo podrá ser ejercida por las autoridades hacendarias del Departamento del Distrito Federal;

"XLIX. Manejar la Deuda Pública del Departamento del Distrito Federal;

"L. Las demás que las leyes o reglamentos le encomienden en la materia;"

El artículo 44 de la nueva Ley Orgánica dice:

"*Artículo 44.*—Corresponderá a la Dirección General de Tesorería del Distrito Federal:

"1. Realizar y mantener al día los asuntos económicos relacionados con las finanzas del Departamento del Distrito Federal, llevando las estadísticas y cuadros comparativos de los ingresos y de los egresos, a fin de prever los arbitrios y regular los gastos;

"2. Formular anualmente el proyecto de ley de Ingresos del Departamento del Distrito Federal;

"3. Formar oportunamente el proyecto de Presupuesto de Egresos del Departamento del Distrito Federal, incluyendo los relativos a los organismos, instituciones o dependencias cuyo sostenimiento esté a cargo del propio Departamento;

"4. Formular los proyectos de leyes fiscales para el Departamento del Distrito Federal, y sus reformas, así como interpretarlas, en el orden administrativo, en los casos dudosos que se sometan a su consideración;

"5. Determinar, custodiar y administrar los impuestos, derechos, productos, aprovechamientos y otros arbitrios señalados en la Ley de Ingresos;

"6. Ejercer el Presupuesto de Egresos, efectuando los pagos que procedan con cargo a las partidas del mismo;

"7. Imponer las sanciones que correspondan por infracción a la Ley de Hacienda del Departamento del Distrito Federal y demás leyes fiscales cuya aplicación esté encomendada directamente a la propia Tesorería, y tramitar y resolver la revisión y condonación, en su caso, de las multas;

"8. Llevar la contabilidad de la Tesorería y proporcionar oportunamente a la Contraloría General los datos para la glosa de cuentas y la preparación de la cuenta pública anual del Departamento del Distrito Federal;

"9. Recaudar los impuestos, derechos, productos y aprovechamientos de carácter federal, respecto de los cuales celebre convenio el Departamento del Distrito Federal con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público;

"10. El ejercicio de las acciones procesales y la defensa, administrativa o judicial, de los derechos de la Hacienda Pública del Departamento del Distrito Federal;

"11. Intervenir en los estudios de planeación financiera del Departamento del Distrito Federal evaluando las necesidades, posibilidades y condiciones de los financiamientos internos y externos de los programas de inversión;

"12. Manejar la deuda pública del Departamento del Distrito Federal;

"13. Lo demás que se relacione con la Hacienda Pública del Departamento del Distrito Federal o que le encomienden expresamente las leyes y Reglamentos.

"El Tesorero del Distrito Federal ejercerá las facultades anteriores, por conducto de las Dependencias Impositivas, Recaudadoras, Técnicas y Administrativas que estime necesarias sin más formalidad que una comunicación escrita, salvo que la Ley o reglamentos exijan formalidades especiales."

Sin embargo, nótese que subsiste la facultad de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, de "aprobar los ingresos y egresos del Departamento del Distrito Federal"; por otra parte, la Ley Orgánica ahora en vigor prevé una "Dirección General de Tesorería" y hay una ley, formal y materialmente válida, que no se opone a la Orgánica, la Ley de Hacienda del Departamento del Distrito Federal, que denomina al órgano respectivo como "Tesorería del Distrito Federal". Pero haciendo abstracción de estas cuestiones, ¿si la Secretaría de Hacienda y Crédito Público aún conserva la facultad de aprobar los ingresos y egresos del Departamento del Distrito Federal, y el Presidente de la República expide un reglamento o decreto, o da una orden que afecte los ingresos o egresos de dicho Departamento, necesita refrendar el Secretario de Hacienda?

A juicio nuestro, la situación anómala que hemos apuntado de la hacienda pública del Departamento del Distrito Federal es la que propició estos problemas. El artículo 92 Constitucional dispone que los reglamentos, decretos y órdenes del Presidente relativos al Gobierno del Distrito Federal, serán enviados directamente por el Presidente al Gobernador del Distrito; es decir, sin necesidad del refrendo ministerial necesario para que sean obedecidos los reglamentos, decretos y órdenes del Presidente relacionados con asuntos correspondientes al ramo de determinado Secretario de despacho. Sin embargo, si todavía corresponde algo de la materia hacendaria del Distrito Federal a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, si el Presidente expide un reglamento o decreto, o da una orden relativa a la hacienda del Distrito Federal, debe ir refrendado por el Secretario de Hacienda y Crédito Público, a pesar de que el artículo 92 establece que en estos casos debe enviarse directamente al Gobernador para que proceda a cumplirlo. Si se respetara la segunda parte del artículo 92 Constitucional y el Presidente de la República envía directamente al Gobernador del Distrito Federal una orden en materia hacendaria de dicho distrito, contravendría la primera parte del artículo.

Todo proviene, según hemos demostrado, de una errónea concepción sobre la organización del Departamento del Distrito Federal.

Carlos DEL RÍO R.