

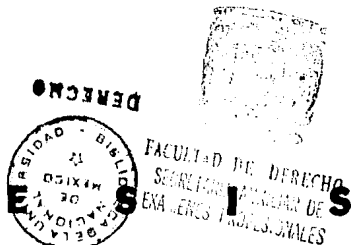
807
201



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA
DE MEXICO

FACULTAD DE DERECHO

LA FACULTAD REGLAMENTARIA DE LA ASAMBLEA
DE REPRESENTANTES DEL DISTRITO FEDERAL



T

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:
LICENCIADO EN DERECHO
P R E S E N T A :
LOURDES SANTILLANA ANDRACA

TESIS CON
VALIA DE ORIGEN



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas Tesis Digitales Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS © PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

INDICE

INTRODUCCION.

PAG. No.

CAPITULO I.

LA ASAMBLEA DE REPRESENTANTES DEL DISTRITO FEDERAL.

1.1. Marco Jurídico.....	1
1.2. Integración.....	9
1.2.1. Elección de Representantes.....	9
1.2.2. Calificación de la Elección.....	11
1.2.3. Instalación de la Asamblea.....	14
1.3. Derechos y Obligaciones de los Representantes.....	14
1.4. Organización y Funcionamiento.....	17
1.4.1. Organización Interna.....	17
1.4.2. Funcionamiento.....	19
1.5. Facultades.....	23
1.5.1. Reglamentación.....	26
1.5.2. Supervisión.....	26
1.5.3. Promoción y Gestoría.....	28
1.5.4. Consulta.....	30
1.5.5. Aprobación de Nombramientos.....	31
1.5.6. Iniciativa de Leyes.....	32

CAPITULO II.

LA FACULTAD REGLAMENTARIA.

2.1. El Reglamento.....	35
2.1.1. Concepto.....	35
2.1.2. Naturaleza Jurídica.....	36
2.1.3. Clasificación.....	36
2.1.4. Diferencia entre Ley y Reglamento.....	45
2.2. Los Reglamentos Autónomos.....	47

2.3. La Facultad Reglamentaria del Ejecutivo.....	51
2.3.1. La facultad reglamentaria en las constituciones mexicanas anteriores a la vigente.....	51
2.3.2. La facultad reglamentaria en la Constitución de 1917.....	54
2.3.3. Naturaleza Jurídica.....	58
2.3.4. Límites de la Facultad Reglamentaria del Ejecutivo.....	59
2.4. La Facultad Reglamentaria de los Ayuntamientos.....	61
2.4.1. El Municipio.....	61
2.4.1.1. Concepto de Municipio en México.....	62
2.4.1.2. Elementos del Municipio.....	64
2.4.2. El Ayuntamiento.....	65
2.4.2.1. Autoridades del Ayuntamiento.....	66
2.4.2.2. Funcionamiento del Ayuntamiento.....	67
2.4.2.3. Facultades del Ayuntamiento.....	69
2.4.3. Facultad Reglamentaria del Ayuntamiento.....	70
2.4.3.1. Marco Jurídico.....	71
2.4.3.2. Naturaleza Jurídica.....	80
2.4.3.3. Clasificación de los Reglamentos Municipales.....	82
2.4.3.4. El Proceso Reglamentario de los Ayuntamientos.....	84
2.5. Diferencia entre Reglamento, Bando y Ordenanza.....	86

CAPITULO III.

LA FACULTAD REGLAMENTARIA DE LA ASAMBLEA DE REPRESENTANTES.

3.1. Naturaleza Jurídica.....	94
3.2. Procedimiento.....	108
3.2.1. Iniciativa.....	108
3.2.2. Dictamen.....	109
3.2.3. Aprobación y Publicación.....	110
3.3. Ordenamientos emitidos por la Asamblea de Representan- tes del Distrito Federal.....	111
3.3.1. Reglamento para el Gobierno Interior de la Asamblea - de Representantes del Distrito Federal.....	112
3.3.2. Reglamento de Tránsito de la Ciudad de México.....	113

3.3.3. Reglamento para el Funcionamiento de Establecimientos Mercantiles y Celebración de Espectáculos Públicos.....	114
3.3.4. Reglamento para el Servicio de Limpia de la Ciudad de México.....	116
3.3.5. Reglamento de Reclusorios y Centros de Readaptación Social del Distrito Federal.....	116
3.3.6. Reglamento de Transporte Urbano de Carga para el Distrito Federal.....	117
3.3.7. Reglamento de Estacionamientos Públicos del Distrito Federal.....	118
3.3.8. Reglamento del Servicio de Agua y Drenaje para el Distrito Federal.....	121
3.3.9. Reglamento para la Atención de Minusválidos en el Distrito Federal.....	122
3.3.10. Reglamento para la Protección de los No Fumadores en el Distrito Federal.....	124
3.3.11. Reglamento de Protección Civil para el Distrito Federal.....	125
3.3.12. Ordenanza por la que se disponen medidas para facilitar y agilizar la substanciación de trámites de defunción.....	127
Conclusiones.....	134
Bibliografía.....	141

INTRODUCCION.

El trabajo que presentamos constituye un estudio de las funciones de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal y en particular de su facultad reglamentaria, a nuestro juicio, la mas importante.

Como bien sabemos, la creación de la Asamblea de Representantes no es, una simple dádiva de la autoridad sino la respuesta a una necesidad histórica de los habitantes del Distrito Federal por hacerse oír; por lograr que sus demandas sean escuchadas y sobre todo, por tener un auténtico foro donde ventilar los grandes problemas que día a día confrontan.

Para quienes nacimos en el Distrito Federal, la creación de un órgano que diera cauce a nuestras inquietudes y preocupaciones, significó un avance en el sistema democrático nacional. Sin embargo, las medidas a medias terminan siendo medias medidas.

Si en este trabajo hacemos un estudio de la facultad reglamentaria de la Asamblea de Representantes, es en primer lugar porque consideramos que a través de ella se concretiza la labor que hasta la fecha ha venido desarrollando la Asamblea de Representantes, toda vez que es a través de la norma jurídica como mejor pueden resolverse los problemas y necesidades que día a día se confrontan en una ciudad como esta.

En segundo lugar porque consideramos necesario hacer un análisis de su naturaleza jurídica y de sus alcances, toda vez que hasta antes de su creación era el Ejecutivo Federal como gobernador nato del Distrito Federal, el único

facultado para emitir los reglamentos de policía y buen gobierno.

Aunado a lo anterior, el presente trabajo pretende demostrar que aún cuando la creación de la Asamblea de Representantes constituye un gran avance en la democratización del Distrito Federal, sin embargo, es un órgano donde las contradicciones y la carencia de facultades son evidentes.

De esta manera, dedicamos el primer capítulo a hacer un estudio de la Asamblea de Representantes, su naturaleza, su marco jurídico, su organización interna y sus facultades.

Para estar en posibilidad de analizar la facultad reglamentaria de la Asamblea, en el segundo capítulo hicimos un estudio de la facultad reglamentaria en general, analizando los diversos tipos de reglamentos que la doctrina reconoce, así como la facultad reglamentaria del Ejecutivo Federal y de los Ayuntamientos.

El tercer capítulo lo dedicamos al análisis de la facultad reglamentaria de la Asamblea, donde además de estudiar su naturaleza jurídica, analizamos los ordenamientos que hasta ahora ha emitido, su importancia en la administración del Distrito Federal y su contenido, así como los factores que inciden en el ejercicio reglamentario de la Asamblea. Es aquí donde se puede apreciar si la creación de éste organismo ha tenido la eficacia esperada.

Nosotros como estudiosos del derecho y como habitantes de la ciudad de México debemos pugnar por una verdadera democratización de la entidad, donde la representatividad de sus ciudadanos sea cada vez mayor.

CAPITULO I.

LA ASAMBLEA DE REPRESENTANTES DEL DISTRITO FEDERAL.

- SUMARIO:
- 1.1 Marco Juridico
 - 1.2 Integración.
 - 1.2.1 Elección de Representantes.
 - 1.2.2 Calificación de la Elección.
 - 1.2.3. Instalación de la Asamblea.
 - 1.3 Derechos y Obligaciones de los Representantes.
 - 1.4 Organización y Funcionamiento.
 - 1.4.1 Organización Interna.
 - 1.4.2 Funcionamiento.
 - 1.5 Facultades.
 - 1.5.1 Reglamentación.
 - 1.5.2 Supervisión.
 - 1.5.3 Promoción y Gestoría.
 - 1.5.4 Consulta
 - 1.5.5 Aprobación de Nombramientos.
 - 1.5.6. Iniciativa de Leyes.

LA ASAMBLEA DE REPRESENTANTES DEL DISTRITO FEDERAL.

1.1. Marco Jurídico.

Para estar en posibilidad de desentrañar la naturaleza jurídica de la Asamblea de Representantes, debemos partir del motivo determinante para su creación.

Si hacemos un recorrido por nuestra historia, ésta nos revela que día con día deben promoverse nuevas reformas de participación ciudadana en la vida política del país, como sustento necesario para el ejercicio de la democracia.

Tomando en cuenta lo anterior, el Presidente Miguel de la Madrid desde su campaña presidencial afirmó que era indispensable encontrar las formas democráticas que el Distrito Federal requería, como sede de los Poderes de la Unión, para establecer órganos y procesos que aseguraran una mayor representación ciudadana en el gobierno de la entidad; esto fue reiterado en el mensaje que dirigiera a la Nación al tomar posesión de la Presidencia de la República; ocasión en que señaló:

‘Mantendremos permanente la consulta popular. Convocaré a un debate público para analizar el estado que guarda el proceso de la reforma política, la función e integración del senado de la República, la participación ciudadana en el gobierno del Distrito Federal y la reforma judicial.’ (1)

Fue hasta el 17 de junio de 1986, cuando el Lic. de la Madrid considerando que había llegado el momento adecuado para cumplir con el compromiso asumido con el pueblo de

(1) Mensaje de toma de posesión de la Presidencia de la República del Lic. Miguel de la Madrid. Ed. Talleres Gráficos de la Nación, México 1982, P.13

México , ordenó que se convocara a los partidos políticos, a las asociaciones políticas nacionales, a las organizaciones sociales, a las instituciones académicas y a los ciudadanos en general, a participar en audiencias públicas de consulta popular sobre la renovación política electoral y la participación ciudadana en el gobierno del Distrito Federal.

La asistencia de la ciudadanía en general a dichas audiencias fue muy satisfactoria, lo cuál trajo como consecuencia múltiples vías propositivas para el mejoramiento de la vida democrática del Distrito Federal. Sin embargo, de dichas propuestas surgieron dos posiciones de imposible conciliación: mantener al Distrito Federal con su status político y jurídico actual de territorio federal, con la superficie que hoy ocupa y con su carácter de asiento de los Poderes Federales; y en el otro extremo, la creación de un estado libre y autónomo en el territorio del Distrito Federal, con la elección directa del gobernador, de los diputados al correspondiente Congreso Local y de los presidentes municipales y ayuntamientos que suplirían a las actuales delegaciones políticas.

No obstante las distintas posiciones, había un interés comun en la ciudadanía, a saber, contar con mayores canales de participación dentro del gobierno del Distrito Federal, perfeccionar la descentralización y desconcentración de la administración pública de la entidad y fortalecer las organizaciones vecinales de participación social.

Tomando en cuenta lo anterior, el Presidente de la República consideró que era el momento adecuado para la renovación política y jurídica del Distrito Federal, motivo por el cual remitió a la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión una iniciativa de reformas a los artículos 73 fracción VI, 79 fracción V, 89 fracción XVII, 110 primer párrafo, 111 primer párrafo y 127, así como la derogación a la fracción VI del artículo 74 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

En dicha iniciativa el Ejecutivo Federal proponía que se mantuviera el régimen jurídico que para el Distrito Federal propuso el constituyente de 1917, haciendo de éste una circunscripción territorial reservada a la competencia y residencia de los poderes federales, pero a su vez, reconocía la necesidad de ampliar la participación de los ciudadanos en el gobierno de la entidad, mejorando la representatividad de la sociedad en la toma de decisiones, en razón de lo cual propuso la creación de un órgano de representación ciudadana competente para dictar bandos, ordenanzas y reglamentos de policía y buen gobierno, de observancia general, en relación a los servicios públicos, sociales, económicos y culturales, que directamente interesan a los habitantes de la ciudad de México.

Con esta iniciativa se marca el comienzo de lo que posteriormente integraría el marco jurídico de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, por lo que consideramos necesario hacer un breve análisis de la discusión que en torno a la misma se suscitó en la Cámara de Diputados.

Cabe mencionar que en el dictámen de la Cámara de Diputados no sólo se analizó la iniciativa a que nos hemos referido anteriormente, sino también la presentada el 21 de octubre de 1986 por diputados integrantes de los grupos parlamentarios de los partidos políticos Acción Nacional, Socialista Unificado de México, Demócrata Mexicano, Revolucionario de los Trabajadores y Mexicano de los Trabajadores; la presentada por diputados integrantes de la fracción parlamentaria del Partido Popular Socialista el 23 de septiembre de 1986, así como la presentada por el propio Partido Socialista el 9 de diciembre de 1980, en virtud de que en todas ellas se contemplaba, de una forma u otra, la renovación política y jurídica del Distrito Federal.

A continuación mencionaremos brevemente los puntos fundamentales de dichas iniciativas:

El Partido Popular Socialista proponía, conforme a la presentada el 9 de diciembre de 1980, la creación de un órgano legislativo local competente para legislar en todo lo relativo al Distrito Federal y, de acuerdo a la presentada el 23 de septiembre de 1986, la creación del estado de Anáhuac, en el territorio que ahora ocupa el Distrito Federal; dejando la residencia de los poderes federales en un municipio del nuevo estado que conservaría la estructura política que hoy jurídicamente posee el Distrito Federal.

El Partido Socialista de los Trabajadores proponía que el gobierno del Distrito Federal fuera depositado en un sólo individuo electo popularmente y en delegados municipales.

La presentada por los Partidos Acción Nacional, Socialista Unificado de México, Revolucionario de los Trabajadores, Mexicano de los Trabajadores y Demócrata Mexicano, planteaba también la creación de un nuevo estado de la federación que se denominaría estado de Anáhuac, asentado en el territorio que actualmente ocupa el Distrito Federal y con los límites de éste. Dicho estado estaría conformado por los poderes legislativo, Ejecutivo y Judicial y organizado internamente bajo el régimen municipal.

Asimismo, en el estado de Anáhuac se elegirían con el carácter de autoridades locales, un gobernador, diputados locales y ayuntamientos municipales.

En razón de lo anterior, gran parte del debate giró en torno a la posibilidad de que el Distrito Federal se convirtiera en el estado de Anáhuac y consecuentemente contar con autoridades locales propias; al respecto el Ejecutivo al presentar a la Cámara de Diputados su iniciativa de reformas manifestó lo siguiente:

La naturaleza política y jurídica del Distrito Federal, así como las características de la ciudad de México, impiden que con su territorio y población se constituya un nuevo estado, salvo que los Poderes Federales se trasladen a otro lugar.

Desde el punto de vista político, la teoría y la historia prueban que no es conveniente la coexistencia, sobre un mismo territorio, de un poder federal y un poder local. La soberanía tiene una dimensión interna y otra externa: la primera implica que no habrá un poder nacional por encima del poder del Estado, por su parte la soberanía interna exige que los Poderes Federales tengan un ámbito territorial propio, donde no exista ningún órgano que ejerza poderes similares (2)

Por su parte, quienes estaban a favor de la creación del estado de Anáhuac argumentaban lo siguiente:

Es falso el argumento de que la eventual coexistencia de dos o tres niveles de autoridad, el federal, el estatal y el municipal, puede producir la confusión y choque de poderes, ya que en las capitales de 31 estados coexisten dos y hasta tres poderes desde hace mucho tiempo, y la experiencia demuestra la ausencia de bases de semejantes temores. y añaden "...respecto a lo manifestado de que el Distrito Federal ha rebasado los límites territoriales y poblacionales ideales para la existencia de un estado federado, quizá se ignore que hay un estado federado con mayor población que el Distrito Federal, y es el Estado de México.

La iniciativa del Ejecutivo Federal no hace sino crear una especie de ayuntamiento con facultades disminuidas, lo

(2) El Marco Legislativo Para el Cambio, Período Extraordinario, Abril de 1987, Tomo 29, P.74

que se encuentra muy lejos de satisfacer las necesidades no solamente de los habitantes del Distrito Federal, sino también del desarrollo democrático de la nación de la cual forma parte. (3)

No obstante los argumentos anteriores, en el dictamen correspondiente, la Cámara de Diputados aprobó únicamente la iniciativa presidencial, no sin antes hacerle los comentarios y modificaciones que a continuación se mencionan..

En primer lugar, se manifestó la necesidad de precisar la naturaleza jurídica de la Asamblea y sus integrantes, en el sentido de distinguir claramente las atribuciones que el Congreso de la Unión seguiría manteniendo como órgano legislativo propio del Distrito Federal, distinto de la Asamblea como órgano dotado de competencia propia y exclusiva; agregando que aún cuando los representantes del nuevo órgano se someterían a las mismas reglas de elegibilidad de los Diputados Federales, sus funciones no podrían asimilarse a la de éstos, toda vez que los integrantes de la Asamblea contarían con facultades normativas distintas a las de los legisladores federales, además de las atribuciones específicas de gestión y supervisión que no se hallan normativamente asignadas a los Diputados.

Particular atención mereció el examen de las áreas y materias que la iniciativa presidencial proponía, como competencia normativa de la Asamblea, en virtud de la trascendencia de encomendar la función reglamentaria en materia gubernativa a un órgano plural de representación ciudadana como lo es la Asamblea, ya que como manifestaron los legisladores este órgano vendrá a cumplir funciones que durante casi 60 años han estado en forma exclusiva en manos

(3) Op.Cit.P.129

del Poder Ejecutivo. (4)

Más adelante y por ser el objeto fundamental de este trabajo, analizaremos hasta que punto la Asamblea esta facultada para cumplir con la funciones reglamentarias que hasta la fecha ha tenido el Ejecutivo Federal.

Por último, cabe mencionar que los legisladores encargados del dictamen consideraron necesario añadir un párrafo al inciso j) de la base 3a., fracción VI del artículo 73 constitucional, que se contemplaba en la iniciativa original, con objeto de que el trámite que las cámaras del Congreso de la Unión den a las iniciativas de leyes o decretos en materias relativas al Distrito Federal presentadas por la Asamblea, sea igual al que el artículo 71 Constitucional establece para las legislaturas de los estados.

Posteriormente y una vez aprobados los dictámenes presentados por las comisiones de las Cámaras de Diputados y Senadores del Congreso de la Unión, el día 10 de agosto de 1987, fué publicado en el Diario Oficial de la Federación, un decreto por el que se reformaron diversos artículos de nuestra Constitución que conforman la base jurídica de lo que hoy conocemos como la Asamblea de Representantes del Distrito Federal.

Tiempo después, se expidieron la Ley Orgánica de la Asamblea y su Reglamento Interior, en cuyas disposiciones se contiene lo relativo a su integración, organización, funcionamiento y facultades, completando y aclarando lo establecido en la Constitución.

Además de los anteriores, existen otros ordenamientos que de una forma u otra contribuyen a la regulación de la Asamblea de Representantes, completando así su marco jurídico que básicamente quedaría integrado de la siguiente manera:

(4) Ibidem. P.114.

1. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, artículos 43,44,56,73 fracción VI,79 fracción V, 89 fracciones II y XVII, 110 primer párrafo, 111 primer párrafo y 127.

2. Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

3. Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal.

4. Reglamento Interior del Departamento del Distrito Federal.

5. Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

6. Ley Orgánica de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal.

7. Reglamento para el Gobierno Interior de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal.

Hasta ahora hemos hecho un breve estudio acerca de los antecedentes que dieron origen a la asamblea de Representantes del Distrito Federal, hemos procurado también dar un noción general de su marco jurídico; sin embargo consideramos que no se ha logrado precisar claramente la naturaleza jurídica de dicho órgano, por lo que en seguida intentaremos dar una opinión al respecto.

Puede decirse que la creación de la Asamblea es de alguna manera un avance en la vida democrática del Distrito Federal, ya que permite que un órgano concreto, al cual puede acudir el ciudadano de manera individual o a través de organizaciones, recoja las demandas y expectativas de una ciudadanía necesitada de respuestas a nivel de la prestación oportuna de los servicios públicos, de la ejecución de las obras y de todos aquellos problemas de la vida cotidiana que le afectan de manera inmediata.

Por otro lado, constituye un gran avance el hecho de que la Asamblea tenga facultades para emitir normas de

alcance general: bandos, ordenanzas y reglamentos de policía y buen gobierno; en virtud de que dichos ordenamientos reglamentarios abarcaran prácticamente todas las materias en las que tiene interés la población del Distrito Federal. Sin embargo, en la práctica, la Asamblea, no es ningún poder sino una institución de expresión y representación, por lo que todas las decisiones que pretenda tomar en uso de sus facultades y en especial de la reglamentaria, estarán condicionadas a no contravenir lo dispuesto por el Congreso de la Unión para el Distrito Federal; y, aún cuando éste no dispusiera nada en relación con dichas materias, toda decisión en esos rubros dependería sin embargo del presupuesto autorizado por la Cámara de Diputados, para los programas del Distrito Federal; ya que como se verá más adelante, lo relativo a la política de ingresos y gasto, será competencia exclusiva de la Cámara de Diputados.

1.2. INTEGRACION.

1.2.1. Elección de Representantes.

Conforme a la base 3a., fracción VI del artículo 73 constitucional, la Asamblea estará integrada por cuarenta representantes electos según el principio de votación mayoritaria relativa, mediante el sistema de distritos electorales uninominales, y por veintiseis representantes electos según el principio de representación proporcional mediante el sistema de listas votadas en una circunscripción plurinominal.

Dichos Representantes serán electos cada tres años y por cada propietario se elegirá un suplente; en el caso de existir vacantes éstas serán cubiertas en los mismos términos que para el Congreso de la Unión establece la fracción IV del artículo 77 constitucional.

La elección de los veintiseis representantes según el principio de representación proporcional se sujetará a las bases que a continuación se mencionan:

a) Un partido político, para obtener el registro de su lista de candidatos a Representantes a la Asamblea del Distrito Federal, deberá acreditar que participa con candidatos de mayoría relativa en todos los distritos uninominales del D.F.

b) Todo partido político que alcance por lo menos el uno y medio por ciento del total de la votación emitida por la lista de la circunscripción plurinominal, tendrá derecho a que le sean atribuidos representantes según el principio de representación proporcional.

c) Al partido político que cumpla con lo dispuesto en los dos incisos anteriores, le serán asignados representantes por el principio de representación proporcional. La ley establecerá la fórmula para la asignación tomando en cuenta las reglas establecidas en el artículo 54 para la Cámara de Diputados. Además, en la asignación se seguirá el orden que tuviesen los candidatos en la lista correspondiente.

En todo caso para el otorgamiento de las constancias de asignación se observarán las siguientes reglas:

a) Ningún partido político podrá contar con más de 43 representantes electos mediante ambos principios.

b) Al partido político que obtenga el mayor número de constancias de mayoría y por lo menos el treinta por ciento de la votación en el Distrito Federal, le será otorgada la constancia de asignación por el número suficiente de representantes para alcanzar la mayoría absoluta de la asamblea.

De todo lo anterior se desprende que los integrantes de la Asamblea serán electos por sufragio universal, directo y conforme a los procedimientos electorales que funcionan para la integración de la Cámara de Diputados; es decir, eligiendo a la mayoría de sus miembros por el sistema uninominal de mayoría relativa, y a la parte minoritaria por el sistema plurinominal de representación proporcional; abriendo así la posibilidad de que las minorías participen en los asuntos que atañen a toda la comunidad.

Por último, cabe mencionar que conforme a lo establecido en la Ley Orgánica de la Asamblea, las normas sobre elegibilidad para ser miembro de la misma, así como las relativas al ejercicio del sufragio, partidos políticos con derecho a participar en las elecciones respectivas y demás disposiciones de naturaleza electoral, serán las contenidas en el libro octavo del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

1.2.2. Calificación de la Elección.

Conforme a lo establecido en la base 3a, fracción VI del artículo 73 constitucional, será el Colegio Electoral, el órgano facultado para calificar la elección de los candidatos a ser miembros de la Asamblea.

Dicho Colegio Electoral estará integrado por el total de los presuntos Representantes que hubieran obtenido constancia de mayoría o de asignación proporcional de la Comisión Federal Electoral, según se establece en la Ley Orgánica de la Asamblea.

Por otra parte, las reglas para la instalación, integración y funcionamiento del Colegio Electoral, así como

las relativas al procedimiento de calificación de los miembros de la Asamblea, están previstas en el título segundo de su Reglamento Interior.

Así encontramos que respecto a la Instalación del Colegio el artículo 9 y 10 del Reglamento establecen:

Art. 9.- Cada Asamblea de Representantes del Distrito Federal, antes de clausurar el último período de sesiones de su ejercicio trianual, nombrará de entre sus miembros una Comisión encargada de instalar el Colegio Electoral de la siguiente.

La Comisión Instaladora se compondrá de cinco miembros que fungirán: Uno como Presidente, dos como Secretarios y dos como Suplentes, para entrar en funciones cuando falte alguno de los propietarios.

La Presidencia de la Asamblea comunicará el nombramiento de la Comisión Instaladora a los organismos electorales competentes...

Art. 10.- Los presuntos Representantes que hubiesen obtenido constancia de mayoría o de asignación proporcional expedida por el organismo electoral competente, se reunirán a partir de las diez horas del 30 de octubre del año de la elección, en el salón de sesiones de la Asamblea, para llevar a cabo la junta preparatoria del Colegio Electoral.

La Comisión Instaladora comprobará si está presente más de la mitad del número total de los presuntos Representantes y en caso afirmativo declarará que existe quórum legal para abrir las sesiones del Colegio Electoral... En caso de no existir quórum, la Comisión Instaladora citará a una nueva sesión que deberá celebrarse dentro de las cuarenta y ocho horas siguientes.

Antes de instalar el Colegio Electoral, el 31 de octubre del año de la elección, la Comisión deberá recibir la documentación electoral, las resoluciones y los expedientes relativos, que remitan los organismos electorales competentes; en virtud de que ésta deberá ser entregada al Presidente de la Mesa Directiva del nuevo Colegio Electoral.

Para que el Colegio esté en posibilidad de cumplir con sus funciones, se formarán por lo menos tres comisiones dictaminadoras que deberán estar integradas con la participación de todos los grupos partidistas que hayan tenido acceso al mismo.

Cada Comisión contará con diez miembros, además de su directiva que estará integrada por un vocal, un secretario y un presidente, quien será el encargado de recibir de la Mesa Directiva los expedientes que se turnen para resolución.

Una vez que han sido entregados a cada comisión los expedientes para resolución, comienza la calificación conforme al siguiente procedimiento:

1.- Cada una de las comisiones dictaminará los expedientes recibidos.

2.- El Colegio Electoral resolverá por mayoría de votos si es de aprobarse o recharzarse el dictamen.

3.- La Secretaría de la Mesa Directiva del Colegio Electoral dará a conocer mediante un aviso que fijará a la entrada del recinto de sesiones, los dictámenes que van a ser discutidos y votados en la sesión del día siguiente.

4.- En caso de aprobarse dictámenes favorables a la elección, el Presidente de la Mesa Directiva del Colegio declarará legales y válidas las elecciones y quiénes en consecuencia han sido electos como Representantes a la Asamblea.

5.- Si el Colegio Electoral no aprueba el dictámen, podrá ordenar que regrese a la comisión que lo presentó para que elabore otro tomando en cuenta los elementos que motivaron el rechazo.

6.- La calificación deberá quedar concluída a más tardar el 13 de noviembre del año de la elección. Si para esa fecha el Colegio no hubiera aprobado el total de los dictámenes sobre las elecciones, la Asamblea podrá abrir sus sesiones y desarrollar sus trabajos en las fechas y con el quórum que señala la Ley Orgánica para las instalaciones de la misma.

En tal caso, los dictámenes pendientes de aprobación deberán ser resueltos por la Asamblea una vez abierto el período de sesiones respectivo.

Para el caso de las elecciones que hayan sido declaradas nulas, la Asamblea, una vez instalada, convocará a que se celebren elecciones extraordinarias.

1.2.3. Instalación de la Asamblea.

En el artículo 33 de la Ley Orgánica de la Asamblea se establece que su instalación se verificará el día 14 de noviembre del año de la elección y será presidida por la Mesa Directiva del Colegio Electoral. Durante el acto se hará la lista de los Representantes electos y el Presidente del Colegio les tomará la protesta de ley a quienes estén presentes. Acto seguido se elegirá la Mesa Directiva de la Asamblea, en escrutinio secreto y por mayoría de votos; una vez electa, la Mesa Directiva pasará a presidir la sesión y el Presidente de la Asamblea la declarará legalmente constituída.

1.3. DERECHOS Y OBLIGACIONES DE LOS REPRESENTANTES.

Los derechos y obligaciones de los Representantes se encuentran plasmados en el título tercero del Reglamento

Interior de la Asamblea denominado 'Del estatuto de los Representantes'.

De conformidad con los artículos 19 y 20 del ordenamiento citado, son derechos y obligaciones de los Representantes los siguientes:

Derechos:

A) Elegir y ser electos para integrar órganos de la Asamblea.

B) Iniciar reglamentos, bandos, ordenanzas e iniciativas de leyes; proponer enmiendas, reformas y modificaciones normativas interviniendo en las discusiones y votaciones de las mismas conforme a lo establecido en el Reglamento.

C) Formar parte de un grupo partidista.

D) Participar en los trabajos, deliberaciones, --- debates, comparecencias y, en general, en los procedimientos previstos en el Reglamento.

E) Gestionar ante las autoridades la atención de las demandas de sus representados.

F) Supervisar a la administración pública del Distrito Federal.

G) Orientar a la administración pública del Distrito Federal acerca de los medios jurídicos y administrativos tendientes a hacer efectivos sus derechos individuales o sociales.

H) Representar a la Asamblea en los foros, consultas y reuniones nacionales o internacionales para lo que sean designados por el pleno o por la comisión de gobierno.

I) Contar con el documento e insignia que los acredite como Representantes'.(5)

(5) Reglamento para el Gobierno Interior de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal. Art.19

Además de lo anterior, los Representantes, contarán con fuero constitucional a fin de proteger el ejercicio de sus atribuciones y salvaguardar la integración y buen funcionamiento de la Asamblea.

Obligaciones:

A) Rendir la protesta, tomar posesión de su cargo y asistir a las sesiones de la Asamblea.

B) Formar parte de alguna comisión o comité.

C) Cumplir con diligencia los trabajos que les sean encomendados por los órganos de la Asamblea.

D) Observar las normas de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Ley Orgánica de la Asamblea de Representantes y las del Reglamento.

E) Responder por sus actos y omisiones en los términos de las normas comprendidas en el título cuarto de la Constitución General denominado: "De las responsabilidades de los servidores públicos."

F) Representar los intereses de los ciudadanos; promover y gestionar las soluciones de los problemas y necesidades colectivos ante las autoridades competentes.

G) Realizar audiencias mensuales en el distrito o circunscripción en que hubiesen sido electos.

H) Asistir a las sesiones del pleno y emitir su voto en aquéllos asuntos que lo requieran.

I) Informar semestralmente a la Asamblea del cumplimiento de sus obligaciones.

J) Acatar las disposiciones del pleno y la mesa de debates." (6)

Cabe añadir que en otras disposiciones del mismo título tercero del reglamento se establece que con objeto de preservar la independencia, dignidad y decoro tanto del Representante como de la Asamblea, el desempeño del cargo es incompatible con empleos remunerados con cargo a los

(6) Ibidem. Art. 20.

Presupuestos de Egresos de la Federación, de los Estados, Municipios o del Poder Judicial, así como con otros cargos de elección popular federales o locales.

1.4. ORGANIZACION Y FUNCIONAMIENTO.

1.4.1. Organización Interna.

Las normas que regulan la organización interna de la Asamblea se encuentran contenidas en el capítulo cuarto de la Ley Orgánica y título quinto de su Reglamento Interior.

Del estudio de dichas normas se desprende que, para el desarrollo de sus funciones la Asamblea contará con los siguientes órganos:

I. Organos de Dirección.

Los órganos de dirección son la Mesa Directiva y la Comisión de Gobierno y tienen a su cargo el gobierno de la Asamblea y su representación ante todo tipo de autoridades.

La Comisión de Gobierno está integrada por siete representantes electos por el voto mayoritario del pleno de la Asamblea. Su función es proponer a la Asamblea los nombramientos de servidores públicos y presidentes de las comisiones, además colaboran con la Mesa Directiva en las actividades que son de su competencia y apoyan el trabajo de las comisiones.

La Mesa Directiva está compuesta por un Presidente, cuatro Vicepresidentes, dos Secretarios y dos Prosecretarios. Es el órgano rector de la Asamblea durante los períodos de sesiones, ya que le corresponde el manejo de la agenda y la conducción del debate; además, bajo la autoridad de su presidente, deberá preservar la libertad de

las deliberaciones, cuidar de la efectividad de los trabajos y aplicar con imparcialidad las normas y acuerdos que rigen a la Asamblea.

Cabe añadir que es el Presidente de la Mesa Directiva quien ostenta la representación oficial de la Asamblea frente a todo género de autoridades civiles y militares, ante el titular del órgano de gobierno, los partidos políticos registrados y las organizaciones vecinales del Distrito Federal.

II. Organos de Trabajo.

A éstos corresponde realizar el estudio y dictámen, consulta, promoción, gestoría, supervisión y, en general, preparar todas las resoluciones que el pleno deba adoptar para el ejercicio de las atribuciones que la Constitución, la Ley Orgánica y el Reglamento Interior confieren a la Asamblea.

Se consideran órganos de trabajo las Comisiones de Estudio y Dictámen y los Comités.

Ambos órganos se integrarán por acuerdo del pleno a propuesta de la Comisión de Gobierno, procurando siempre la presencia de todos los grupos partidistas representados en la Asamblea, de tal manera que los partidos minoritarios también estén en posibilidad de participar en el estudio y resolución de los asuntos que sean turnados a dichos órganos.

III. Organos Técnico-Administrativos.

Son órganos técnico-administrativos la Oficialía Mayor, la Tesorería, el Centro de Informática y Documentación, la Dirección de Comunicación Social y las Unidades de Apoyo necesarias para el cumplimiento de sus atribuciones.

Estos tienen a su cargo realizar las tareas de apoyo que permitan tanto a los órganos directivos como a los de trabajo el cumplimiento de sus atribuciones constitucionales, legales y reglamentarias.

1.4.2. Funcionamiento.

A. Programación de los Trabajos.

Las reglas para el funcionamiento de la Asamblea se encuentran previstas en el título sexto de su Reglamento Interior; ahí se establece que corresponde a la Comisión de Gobierno formular el programa de trabajo a desarrollar durante cada uno de los períodos de sesiones. Para tal efecto, la Comisión se reunirá unos días antes del inicio de cada período para recibir de los coordinadores de los grupos partidistas y de los presidentes de las comisiones, una lista de los asuntos a discutir, en base a la cuál se elaborará un calendario temático de las sesiones; mismo que será dado a conocer a los presidentes de las comisiones y a los coordinadores de los grupos partidistas.

B. Sesiones.

Las sesiones se desarrollarán de acuerdo con el programa aprobado por la Comisión de Gobierno; pueden ser ordinarias o extraordinarias.

Son ordinarias aquéllas que se realizan durante los períodos que fija la Ley Orgánica de la Asamblea que, a saber son dos, el primero comienza el día 15 de noviembre de cada año pudiendo prolongarse hasta el 15 de enero del año siguiente; el segundo da inicio el 16 de abril de cada año y podrá prolongarse hasta el 15 de julio del mismo año.

Cabe hacer mención de que la primera sesión del segundo período ordinario de sesiones tendrá como propósito exclusivo recibir el informe presentado por una autoridad designada por el Presidente de la República, en el que conste el estado que guarde la administración pública del Distrito Federal hasta ese momento.

Son extraordinarias las sesiones que se celebran fuera de los períodos ordinarios o para tratar algún asunto en forma exclusiva.

Dichas sesiones serán convocadas por la Comisión de Gobierno a petición del Presidente de la República, o por excitativa de la mitad más uno de los Representantes que integran la Asamblea. En ambos casos deberá precisarse por escrito el asunto o asuntos que debe resolver el Pleno y las razones que justifiquen la convocatoria.

Tanto las sesiones ordinarias como las extraordinarias se regirán por el orden del día que al efecto se prepare por la Mesa Directiva, el cual será dado a conocer al Pleno de la Asamblea una vez que se determine la existencia del quórum, que quedará integrado con la asistencia de más de la mitad del número total de sus miembros.

Siempre al término de cada sesión deberá levantarse una acta que contenga la relación sucinta de los asuntos que en ella se hayan tratado.

C. Orden del Día.

En el artículo 78 del Reglamento Interior de la Asamblea se establece que los asuntos a tratar en las sesiones ordinarias se incluirán en un Orden del Día conforme a la siguiente preferencia:

- a) Aprobación del acta de la sesión anterior.

b) Comunicaciones de la Comisión de Gobierno y de los Grupos Partidistas.

c) Comunicaciones de los Poderes de la Unión.

d) Comunicaciones de los órganos de Gobierno del Distrito Federal.

e) Iniciativas de ley; reglamentos; bandos u ordenanzas.

f) Dictámenes que consulten proyectos normativos en primera lectura.

g) Dictámenes para discusión y votación.

h) Informe de las Comisiones y los Comités.

i) Informe de peticiones formuladas por particulares.

j) Presentación de propuestas y denuncias que no comprenda la aprobación, reforma, derogación o abrogación de reglamentos, bandos u ordenanzas.

k) Efemérides.

l) Asuntos generales.

Cabe mencionar que las iniciativas, peticiones, proposiciones o denuncias que algún Representante desee someter al conocimiento del pleno, deberán incluirse en el orden del día por lo menos una hora antes de la fijada para el inicio de la sesión. Sólo las que revistan el carácter de urgentes podrán presentarse sin haber sido previamente inscritas en dicho orden del día, pero se desahogarán con posterioridad a las previamente registradas, salvo disposición en contrario del Presidente de la Mesa Directiva.

D. Debates y Discusiones.

En los debates podrán intervenir los Representantes que al efecto se hubiesen inscrito, así como quienes obtengan autorización del Presidente para hacer uso de la palabra.

La Presidencia elaborará el registro de oradores, sujetándose en lo posible al orden siguiente:

a) Intervención de un miembro de la comisión dictaminadora fundando y motivando el dictámen.

b) Votos particulares.

c) Discusión en lo general, concediendo la palabra de manera alternada a los oradores en contra y a los oradores en pro, iniciando siempre el debate con la intervención de los primeros, ya que de no existir éstos, no harán uso de la palabra los segundos.

d) Discusión en lo particular de los capítulos o artículos que al inicio del debate se hayan reservado.

Las intervenciones se pronunciarán personalmente y de viva voz, en un término máximo de 20 minutos; exceptuándose de este término los votos particulares, la presentación de iniciativas y aquéllos casos en que la Asamblea expresamente lo acuerde.

Agotada la lista de oradores la Presidencia preguntará si el asunto se encuentra suficientemente discutido, en cuyo caso cerrará el debate y llamará inmediatamente a votación, tomando en cuenta que para poder adoptar acuerdos o resoluciones deberá contar en dicho momento, con la presencia de más de la mitad de sus integrantes.

E. Votaciones.

La Asamblea prevé tres clases de votaciones: nominales, por cédula y económicas; pero en cualquiera de ellas, las resoluciones se adoptarán por mayoría de votos de los Representantes presentes.

La votación nominal es aquélla en que cada uno de los Representantes, de viva voz, manifiesta estar en pro o en contra. Mediante este método se aprobarán los dictámenes de iniciativa de ley; los reglamentos, bandos u ordenanzas en lo general, y cada título, capítulo o artículo en particular, según determine la presidencia.

En la votación por cédula cada Representante depositará su voto en ánfora transparente colocada en la tribuna; es de ésta manera como se elige a los Representantes que ocuparán algún cargo dentro de la Asamblea.

La votación económica se practicará poniéndose de pie los Representantes a quiénes la Secretaría pregunte si están en pro o en contra de la propuesta sometida a su consideración.

Por último cabe añadir que, ningún miembro de la Asamblea podrá salir de la sesión mientras se realiza la votación; siempre tendrán que emitir su voto, ya sea en pro, en contra o absteniéndose.

F. Publicidad de los trabajos.

Para hacer la publicidad de sus trabajos, la Asamblea contará con una publicación oficial denominada 'Diario de los Debates de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal', en la que se publicarán: la sesión, el sumario, nombre del que la preside, copia fiel del acta de la sesión anterior, versión de las discusiones en el orden en que se desarrollen e inserción de todos los documentos a los que se les dé lectura.

1.5. FACULTADES.

La base 3a., fracción VI del artículo 73 Constitucional, en la parte relativa a las facultades de la Asamblea establece:

'Son facultades de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, las siguientes:

A) Dictar bandos, ordenanzas y reglamentos de policía y

buen gobierno que, sin contravenir lo dispuesto por las leyes y decretos expedidos por el Congreso de la Unión para el Distrito Federal, tengan por objeto atender las necesidades que se manifiesten entre los habitantes del propio Distrito Federal, en materia de: educación, salud y asistencia social; abasto y distribución de alimentos; mercados y rastros; establecimientos mercantiles; comercio en la vía pública; recreación, espectáculos públicos y deportes; seguridad pública; protección civil; servicios auxiliares a la administración de justicia; prevención y readaptación social; uso del suelo, regularización de la tenencia de la tierra, establecimiento de reservas territoriales y vivienda; preservación del medio ambiente y protección ecológica; explotación de minas de arena y materiales pétreos, construcciones y edificaciones; agua y drenaje; recolección, disposición y tratamiento de basura; tratamiento de aguas; racionalización y seguridad en el uso de energéticos; vialidad y tránsito; transporte urbano y estacionamientos; alumbrado público; parques y jardines; agencias funerarias, cementerios y servicios conexos; fomento económico y protección al empleo; desarrollo agropecuario; turismo y servicios de alojamiento; trabajo no asalariado y previsión social; y acción cultural;

B) Proponer al Presidente de la República la atención de problemas prioritarios, a efecto de que tomando en cuenta la previsión de ingresos y el gasto público, los considere en el proyecto de presupuesto de egresos del Distrito Federal, que envíe a la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión;

C) Recibir los informes trimestrales que deberá presentar la autoridad administrativa del Distrito Federal, sobre la ejecución y cumplimiento de los presupuestos y programas aprobados, y elaborar un informe anual para analizar la congruencia entre el gasto autorizado y el

realizado, por partidas y programas, que votado por el pleno de la Asamblea remitirá a la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, para ser considerado durante la revisión de la cuenta pública del D.F.;

D) Citar a los servidores públicos que se determinen en la ley correspondiente, para que informen a la Asamblea sobre el desarrollo de los servicios y la ejecución de las obras encomendadas al gobierno del D.F.;

E) Convocar a consulta pública sobre cualquiera de los temas mencionados en la presente base, y determinar el contenido de la convocatoria respectiva.

F) Formular las peticiones que acuerde el Pleno de la Asamblea, a las autoridades administrativas competentes, para la solución de los problemas que planteen sus miembros como resultado de su acción de gestoría ciudadana;

G) Analizar los informes semestrales que deberán presentar los Representantes que la integren, para que el Pleno tome las medidas que correspondan dentro del ámbito de sus facultades de consulta, promoción, gestoría y supervisión;

H) Aprobar los nombramientos de Magistrados del Tribunal Superior de Justicia, que haga el Presidente de la República;

I) Expedir, sin intervención de ningún otro órgano, el Reglamento para su gobierno interior.

J) Iniciar ante el Congreso de la Unión, leyes o decretos en materias relativas al Distrito Federal.

A continuación haremos un breve análisis de cada una de las facultades que de acuerdo al artículo anterior han sido otorgadas a la Asamblea.

1.5.1. Reglamentación.

Esta facultad, plasmada en el inciso `A` del artículo en estudio, será analizada pcrmenorizadamente en capítulo posterior, toda vez que su estudio constituye el objetivo fundamental de este trabajo.

1.5.2. Supervisión.

Mediante esta facultad que se contempla en los incisos `C`, `D` y `F` del artículo en estudio y en el artículo 8 de la Ley Orgánica de la Asamblea, dicho organismo podrá atender las peticiones y quejas que formulen los habitantes del Distrito Federal, respecto del cumplimiento por las unidades centrales, órganos desconcentrados y entidades paraestatales de dicha entidad, de las obligaciones que les señalan las disposiciones jurídicas en materia administrativa de obras y servicios.

Para llevar a cabo lo anterior, la Asamblea, podrá dirigir peticiones y recomendaciones a las autoridades competentes, con objeto de satisfacer los derechos e intereses de los habitantes del D.F. Así mismo podrá citar a los servidores públicos de la administración pública de dicha entidad, para que informen sobre el desarrollo de los servicios y la ejecución de las obras que les han sido encomendadas.

En relación a lo anterior, el artículo 11 de la Ley Orgánica de la Asamblea establece que los servidores

públicos a quienes podrá citar serán los titulares de las unidades centralizadas, órganos desconcentrados y entidades paraestatales del D.F.; lo cual quiere decir que podrá citar al titular del órgano de gobierno del D.F., al Procurador General de Justicia del D.F., a directores administrativos, a directores y administradores de los organismos descentralizados o de las empresas de participación estatal mayoritaria y a los Delegados Políticos.

Además cabe mencionar que el artículo 12 de la misma ley señala que toda propuesta para citar a los servidores públicos deberá ser aprobada por la Asamblea y, que en todos los casos será el titular del órgano de gobierno del D.F. el conducto para solicitar la comparecencia del servidor público de que se trate.

Nosotros creemos que esta facultad de citar a los servidores públicos es muy positiva, sin embargo, en nuestra opinión es necesario proveer de mayores facultades a la Asamblea, de tal manera que esté en condiciones de exigir a las autoridades competentes la solución de legítimas peticiones de la ciudadanía, ya que actualmente sólo puede dirigir 'peticiones y recomendaciones' a dichas autoridades.

Dentro de la misma facultad de Supervisión se contempla la posibilidad de que la Asamblea participe en la vigilancia de la administración presupuestal y contable del D.F., estableciéndose además que una vez discutida la cuenta pública del Distrito Federal, la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, comunicará a la Asamblea, las consecuencias que derivaron de sus observaciones.

Nosotros creemos que en lo relativo al presupuesto del Distrito Federal, la Asamblea debería tener una participación más activa y no únicamente realizar funciones de vigilancia; ya que si bien es cierto que lo relativo a

ésta materia es competencia del Congreso de la Unión, también lo es que son todos los diputados de la República quienes intervienen y resuelven todo lo relacionado con la cuenta pública de dicha entidad, y que dadas las facultades que tienen los Asambleístas, contarían con mayores elementos para resolver sobre esta materia.

1.5.3. Promoción y Gestoría.

Por promoción y gestoría debemos entender la acción a través de la cuál, la Asamblea de Representantes, por medio del Pleno, del comité de atención ciudadana o de alguno de sus miembros, demanda de la autoridad administrativa competente, la realización, continuación o suspensión de una acción pública relacionada con los intereses de la colectividad o con los derechos de los habitantes del Distrito Federal.

Esta facultad se desprende de la lectura de los incisos `B`, `F` y `G` de la base 3a., fracción VI del artículo 73 constitucional, que a su vez se complementan con lo establecido en el artículo 9 de la Ley Orgánica de la Asamblea, donde se desglosan claramente sus facultades en este rubro, y con el Capítulo VI de la misma Ley donde se contempla el procedimiento mediante el cual debe llevarse a cabo la gestoría

Las facultades de la Asamblea en materia de promoción y gestoría las siguientes:

- I. Proponer al Presidente de la República, por medio del titular del órgano de gobierno del Distrito Federal, la atención de problemas prioritarios, a efecto de que, tomando en cuenta la previsión de ingresos y los programas a realizar, los considere en el Proyecto de Egresos de la entidad.

II. Formular al titular del Organó de Gobierno del Distrito Federal, las peticiones que acuerde el pleno de la Asamblea, para la solución de los problemas que planteen sus miembros, como resultado de su acción de gestoría ciudadana.

III. Analizar los informes semestrales que deberán presentar sus miembros, para que el pleno tome las medidas que correspondan dentro del ámbito de sus facultades de consulta, promoción, gestoría y supervisión.

IV. Las demás que le otorgue la Ley. (7)

Por su parte el Capítulo VI de la Ley ya citada, establece que cada Representante será gestor y promotor, ante las autoridades administrativas competentes, de los derechos sociales de los habitantes del D.F. con quienes debe procurar tener una comunicación permanente; añadiendo que, las demandas que los ciudadanos presenten a la Asamblea deberán ser llevadas ante el Pleno de la misma cuando afecten el interés general.

Independientemente del caso anterior, los Representantes deben presentar semestralmente, al Pleno, un informe en el que se asienten los resultados de su acción que en materia de consulta, promoción, gestoría y supervisión hayan desarrollado en favor de sus electores; pudiendo añadir en el mismo las recomendaciones que consideren necesarias para mejorar o ampliar los servicios y favorecer la participación ciudadana y comunitaria.

Por su parte, la Asamblea formulará un informe anual de la labor de gestoría y promoción ciudadana prestada por sus

(7) Ley Orgánica de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal. Art.9.

integrantes, donde se incluirán las propuestas de solución a los problemas planteados, así como la respuesta que al respecto hayan emitido las autoridades involucradas. Dicho informe será de carácter general y se divulgará ampliamente en el Distrito Federal.

Al analizar esta facultad, creemos conveniente reiterar lo comentado acerca de la de supervisión, en lo relativo a las limitaciones que la Asamblea tiene respecto a la cuenta pública, y, en este caso, respecto al presupuesto de egresos del Distrito Federal; ya que desde nuestro punto de vista, debe ser la propia Asamblea la que determine las necesidades presupuestales del gobierno de dicha entidad. Sin embargo, conforme a la fracción I del artículo 9 y artículo 17 de su Ley Orgánica, sólo tiene facultades para elaborar su propio proyecto de presupuesto y turnarlo al Jefe del Ejecutivo Federal, y será éste quien, después de estudiarlo, lo incluirá en el presupuesto de egresos del D.F. que posteriormente turnará a la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión para su aprobación.

Respecto a la obligación que los Representantes tienen de presentar un informe de sus actividades al pleno de la Asamblea, cabe comentar que de esta manera se logra que realmente lleven a cabo funciones de gestoría que los diferencia de los Diputados, que únicamente ostentan una representación política ya que no son gestores de los intereses de la ciudadanía.

1.5.4. Consulta.

Esta facultad se desprende de lo establecido en el inciso 'E' del artículo en estudio y se complementa con lo dispuesto en el artículo 13 de la Ley Orgánica de la Asamblea, que a la letra dice:

La Asamblea podrá convocar a consulta pública sobre los asuntos de su competencia. La convocatoria determinará la materia objeto de consulta, los ciudadanos y organizaciones convocados, la fecha y lugares en que habrán de celebrarse las audiencias, así como las normas que regirán su conducción. Una vez concluida la consulta, se procederá a evaluar sus resultados en las comisiones respectivas, sometiéndolos a la consideración del pleno de la Asamblea con la finalidad de que resuelva lo procedente.

Esta facultad implica un gran avance en lo que se refiere a participación ciudadana en el Distrito Federal, la cual mejoraría en gran medida si se señalara la obligación de relizar las consultas en forma periódica, para no dejar a la voluntad de los integrantes de la Asamblea la determinación del momento para llevarlas a cabo.

1.5.5. Aprobación de Nombramientos.

Mediante esta facultad, contemplada en el inciso 'H' del artículo en estudio, se da la posibilidad a la Asamblea de aprobar los nombramientos que de Magistrados del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, haga el Presidente de la República.

La aprobación se llevará a cabo mediante el procedimiento previsto en el Capítulo VII del Reglamento Interior de la Asamblea, donde se establece que la Comisión de Administración y Procuraduría de Justicia de la Asamblea, deberá verificar que los nombramientos de los Magistrados del Tribunal Superior de Justicia del fuero común y del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, cumplan con los requisitos que se definen en los artículos 26 de la Ley Orgánica de los Tribunales de Justicia del Fuero Común, y 40. de la Ley Orgánica de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal.

Posteriormente la comisión dictaminará dentro del plazo de diez días hábiles, contados a partir de la fecha de recepción del nombramientos y remitirá el dictamen a la presidencia de la Asamblea, para su listado en el orden del día de la siguiente sesión.

Por último el Presidente de la Asamblea comunicará al Presidente de la República la decisión adoptada por el pleno en relación a los nombramientos propuestos.

En caso de haberse aprobado el nombramiento, el Magistrado de manera personal e individual, deberá rendir protesta ante el Pleno de la Asamblea.

1.5.6. Iniciativa de Leyes.

La facultad que tiene la Asamblea de iniciar leyes o decretos ante el Congreso de la Unión, se encuentra prevista en el inciso 'J' del artículo en estudio y en el artículo 108 del Reglamento Interior de dicho organismo.

Las iniciativas podrán presentarse por cualquier Representante o grupo de Representantes ante el Pleno de la Asamblea, donde de aprobarse el dictamen correspondiente, se decidirá ante cuál de las Cámaras del Congreso de la Unión deberá presentarse.

Una vez que ha sido presentada, la Comisión de la Asamblea que haya elaborado el dictamen, tendrá la obligación de acudir ante la Cámara correspondiente, cuando ésta así lo solicite, para ampliar, explicar o fundamentar la o las iniciativas de leyes o decretos en cuestión.

Cabe comentar que aún cuando esta facultad se encuentra contemplada constitucionalmente, nosotros pensamos que sería conveniente una adición al artículo 71 constitucional, donde se prevé la competencia para iniciar leyes o decretos, en los siguiente términos:

Art. 71.- El derecho de iniciar leyes o decretos compete:

- I. Al Presidente de la República.
- II. A los diputados y senadores del Congreso de la Unión; y
- III. A las legislaturas de los Estados.

Como puede notarse, en el precepto transcrito no se menciona a la Asamblea de Representantes, y toda vez que ésta constituye un organismo con características propias, es decir, que no es legislatura ni sus miembros tienen el rango de diputados o senadores, entonces debe añadirse una fracción IV. al artículo en estudio, que de facultades expresas de iniciativa de leyes o decretos a este organismo.

CAPITULO II.
LA FACULTAD REGLAMENTARIA.

- SUMARIO:**
- 2.1. El reglamento
 - 2.1.1. Concepto.
 - 2.1.2. Naturaleza Jurídica.
 - 2.1.3. Clasificación.
 - 2.1.4. Diferencia entre Ley y Reglamento.
 - 2.2. Reglamentos Autónomos.
 - 2.3. La Facultad Reglamentaria del Ejecutivo.
 - 2.3.1. La Facultad Reglamentaria en las Constituciones Mexicanas anteriores a la vigente.
 - 2.3.2. La Facultad Reglamentaria en la Constitución de 1917.
 - 2.3.3. Naturaleza Jurídica.
 - 2.3.4. Límites de la Facultad Reglamentaria.
 - 2.4. La Facultad Reglamentaria de los Ayuntamientos.
 - 2.4.1. El Municipio.
 - 2.4.1.1. Concepto de Municipio en México.
 - 2.4.1.2. Elementos del Municipio.
 - 2.4.2. El Ayuntamiento.
 - 2.4.2.1. Autoridades del Ayuntamiento.
 - 2.4.2.2. Funcionamiento del Ayuntamiento.
 - 2.4.2.3. Facultades del Ayuntamiento.
 - 2.4.3. Facultad Reglamentaria.
 - 2.4.3.1. Marco Jurídico.
 - 2.4.3.2. Naturaleza Jurídica.
 - 2.4.3.3. Clasificación de los Reglamentos Municipales.
 - 2.4.3.4. Proceso reglamentario de los Ayuntamientos.
 - 2.5. Diferencia entre Reglamento, Bando y Ordenanza.

LA FACULTAD REGLAMENTARIA.

2.1. EL REGLAMENTO.

2.1.1. Concepto.

De manera general, el reglamento puede definirse 'como una colección ordenada de reglas y preceptos que se da para la ejecución de una ley o para el régimen de una corporación, dependencia u otro servicio.' (8).

Ahora bien, desde el punto de vista del Derecho Administrativo se le ha definido como el 'cuerpo normativo expedido por la autoridad administrativa para dar bases explícitas respecto a la aplicación o ejecución de una ley.' (9).

Esta última definición de reglamento se desprende del Artículo 89 constitucional, que en su fracción primera prevé la facultad reglamentaria del Presidente de la República para 'proveer en la esfera administrativa' la observancia exacta de la ley.

En ese sentido, se entiende que la función del reglamento es únicamente la de desarrollar los principios de una ley emanada del Congreso de la Unión, a efecto de facilitar su ejecución y observancia en la esfera administrativa.

No obstante lo anterior, si atendemos a la definición general de reglamento nos damos cuenta que no todos están destinados a dar las bases para la ejecución de la ley, ya

(8) Quiroga Leos, Gustavo, Manual de Reglamentación Municipal, INAP-BANOBRAS, México, 1989. P. 13.

(9) Quiroga Leos, Gustavo, Op. Cit. 13.

que también hay reglamentos que tienen por objeto regular el régimen de una corporación, dependencia u otro servicio, sin olvidarnos de los llamados reglamentos autónomos, que no están sujetos a la facultad reglamentaria del Ejecutivo, tal es el caso de los reglamentos municipales; de los emitidos por la Asamblea de Representantes del Distrito Federal; y de aquéllos que regulan la organización interna de algunas dependencias de gobierno, entre otros.

2.1.2. Naturaleza Jurídica.

Respecto a la naturaleza jurídica del reglamento podemos decir que desde un punto de vista formal es un acto administrativo, pero desde el punto de vista material se identifica con la ley en virtud de que tienen los mismos caracteres, es decir, intrínsecamente el reglamento constituye un acto legislativo, porque crea, modifica o extingue situaciones jurídicas.

Cabe mencionar que el reglamento participa de la naturaleza de la ley, únicamente en cuanto que ambos ordenamientos son de naturaleza impersonal, abstracta y creadores de situación jurídica general, pero ambas se separan en cuanto su finalidad.

En apartado posterior analizaremos las diferencias existentes entre ley y reglamento.

2.1.3. Clasificación.

Para una primera clasificación de los reglamentos, tomamos como base el ente por el cual son emitidos, así encontramos dos tipos:

-Reglamentos de Particulares.- Pueden definirse como el conjunto de normas y preceptos que sirven para determinar el régimen interno de determinadas corporaciones o para regular relaciones estrictamente entre particulares.`
(10)

Como ejemplo de estos reglamentos podemos citar aquéllos que regulan la organización interna de las sociedades mercantiles y civiles, que se encuentran permitidas y reconocidas por la Ley General de Sociedades Mercantiles en el artículo 6, último párrafo y en el Código Civil para el Distrito Federal, artículo 2674.

Respecto a los ejemplos anteriores, cabe mencionar que en la práctica son conocidos como Estatutos Sociales que rigen tanto a las sociedades como a las asociaciones civiles.

Otro ejemplo de reglamento de particulares lo encontramos en el llamado `Reglamento Interior de Trabajo`, que tiene por objeto señalar las condiciones específicas en las que debe realizarse el trabajo dentro de una empresa.

-Reglamentos de Autoridad.- Como su nombre lo dice, son aquéllos expedidos por la autoridad estatal competente.

En virtud de la diversidad de reglamentos de autoridad que existen en nuestro país, hemos considerado conveniente hacer una clasificación de los mismos.

Clasificación de los Reglamentos de Autoridad.

A) Desde el punto de vista de su relación con la ley.

(10) Acosta Romero, Miguel, Teoría General de Derecho Administrativo, Ed. Porrúa, México 1989, P. 760.

- Ejecutivos
- De Policía y Buen Gobierno.
- Interiores de la Administración Pública.
- De Necesidad.
- Delegados.

B) Desde el punto de vista subjetivo.

- Federales.
- Estatales.
- Municipales.
- Del Distrito Federal.

C) Desde el punto de vista de la materia que regulan.

- Ejecutivos.
- De Policía.
- De Gobierno.

A continuación haremos un estudio de los distintos tipos de reglamentos que se contienen en la clasificación anterior, tratando de justificar los criterios que seguimos para hacerla.

Primeramente analizaremos la clasificación de los reglamentos desde el punto de vista de su vinculación con la ley.

-Reglamentos Ejecutivos.- Son a los que se refiere la fracción I del artículo 89 constitucional y tienen por finalidad reglamentar las leyes que expide el Congreso de la Unión.

El maestro Gabino Fraga los define como la norma o conjunto de normas jurídicas de carácter abstracto e impersonal que expide el Poder Ejecutivo en uso de una

facultad propia que tiene por objeto facilitar la exacta observancia de las leyes expedidas por el Poder Legislativo. (11)

Por su parte, al analizar este tipo de reglamentos, el maestro Serra Rojas comenta: "En algunas legislaciones se requiere la autorización o mandato expreso de la ley para reglamentar sus preceptos, en la legislación mexicana no es necesaria esta autorización porque constituye una facultad general del Presidente de la República." (12).

Este tipo de reglamentos serán estudiados con mayor detenimiento al analizar la Facultad Reglamentaria del Ejecutivo.

-Reglamentos de Policía y Buen Gobierno.- Son aquéllos que en la doctrina han sido llamados Reglamentos Autónomos, en virtud de que a diferencia de los Ejecutivos, no tienen por objeto especificar o pormenorizar una ley preexistente para dar las bases generales conforme a las que ésta deba aplicarse, sino que por sí mismos establecen una regulación a determinadas relaciones o actividades.

Estos reglamentos los analizaremos en el siguiente apartado, dedicado a los Reglamentos Autónomos.

-Reglamentos Interiores de la Administración Pública.-
Estos reglamentos tienen por finalidad regular el orden y la disciplina en los servicios públicos y demás funciones administrativas. Guardan relación con la ley de la Administración Pública y con la Ley de los Trabajadores al _

(11) Fraga, Gabino, Derecho Administrativo, Ed. Porrúa, México 1985, P. 104.

(12) Serra Rojas, Andres, Derecho Administrativo, Ed. Porrúa, México, 1985, P. 184.

Servicio del Estado, reglamentaria del Apartado B del artículo 123 constitucional.' (13)

También los organismos descentralizados gozan de facultad reglamentaria en base a lo establecido en el artículo 15 de la Ley de Entidades Paraestatales, ya que ahí se establece, que el órgano de gobierno de dichos organismos deberá expedir el Estatuto Orgánico, en el que se establezcan las bases de organización, así como las facultades y funciones que correspondan a las distintas áreas que integren el organismo.

Además en algunos de estos organismos, las leyes que los han creado han entregado dicha facultad a los propios entes jurídicos, tal es el caso de la Universidad Nacional Autónoma de México, que en el artículo 8º, fracción I de su Ley Orgánica establece: 'El Consejo Universitario tiene facultad para : I. Expedir todas las normas y disposiciones generales encaminadas a la mejor organización y funcionamiento técnico, docente y administrativo de la Universidad.'

Reglamentos Delegados.- Este tipo de reglamentos son previstos por la doctrina extranjera pero en México no se contemplan en nuestra legislación; su objeto es completar la ley que les ha señalado su materia y objeto.

En nuestro país, la facultad reglamentaria está prevista constitucionalmente en la fracción I del artículo 89 de la propia Constitución y por ello no es posible hablar de una facultad que el legislativo delegue en el Ejecutivo.

-Reglamentos de Necesidad.- Este tipo tampoco se contempla en nuestra legislación. Los prevé la doctrina

extranjera, y son aquellos dictados cuando existe una situación anormal, de grave deterioro de la paz pública o de alteración del orden público, que el Poder Ejecutivo emite precisamente para hacer frente al estado de necesidad.

En México, este tipo de reglamentos se relacionan con lo previsto por el artículo 29 de nuestra Carta Magna que a la letra dice:

Art.29.- En los casos de invasión, perturbación grave de la paz pública, o de cualquier otro que ponga a la sociedad en grave peligro o conflicto, solamente el Presidente de los Estados Unidos Mexicanos de acuerdo con los titulares de las Secretarías de Estado, los Departamentos Administrativos y la Procuraduría General de la República y con aprobación del Congreso de la Unión, y, en los recesos de éste, de la Comisión Permanente, podrá suspender en todo el país o en lugar determinado las garantías que fuesen obstáculos para hacer frente, rápida y fácilmente a la situación, pero deberá hacerlo por un tiempo limitado, por medio de prevenciones generales y sin que la suspensión se contraiga a determinado individuo...

En el artículo transcrito se le dan facultades legislativas extraordinarias al Presidente de la República, y, hablamos de facultades legislativas toda vez que la práctica administrativa y legislativa de nuestro

país, siempre las ha señalado con el calificativo de Leyes de Emergencia. Confirma este criterio el hecho de que el 11 de Junio de 1942, el Poder Ejecutivo expidió la Ley de Prevenciones Generales, relativa a la suspensión de garantías individuales, de donde en México no existen los reglamentos de Necesidad.

Ahora procederemos a analizar la clasificación que se hizo partiendo de un punto de vista subjetivo, es decir, tomando en cuenta el órgano que dá origen al reglamento y consecuentemente su ámbito de aplicación.

-Reglamentos Federales.- Son los que expide el Ejecutivo Federal en ejercicio de la facultad que le confiere la fracción I del artículo 89 constitucional, con objeto de reglamentar las leyes que expida el Congreso de la Unión exceptuando las que emita actuando como Legislatura Local para el Distrito Federal.

Dichos reglamentos al referirse a leyes federales, tendrán como ámbito de aplicación toda la República Mexicana.

-Reglamentos Estatales.- Son los emitidos por el Ejecutivo de cada Estado de la República con objeto de facilitar la exacta observancia de las leyes emitidas por el Congreso Local.

Cabe mencionar que dadas las características de los reglamentos federales y estatales, ambos pueden entrar en la categoría de los reglamentos Ejecutivos.

-Reglamentos Municipales.- Son aquéllos emitidos por los Ayuntamientos en ejercicio de la facultad que les confiere el párrafo segundo de la fracción II del artículo 115 de nuestra Constitución que establece: "Los ayuntamientos poseerán facultades para expedir de acuerdo con las bases normativas que deberán establecer las legislaturas de los Estados, los bandos de policía y buen gobierno y los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones."

Gustavo Quiroga en el Manual de Reglamentación Municipal, define a este tipo de reglamentos como "el conjunto de normas, de carácter administrativo y obligatorio para toda la comunidad, expedidas por el ayuntamiento para garantizar el cumplimiento de la ley." (14)

Nuestra opinión es que, si bien es cierto que los reglamentos municipales están sujetos a las bases normativas que al efecto expidan las legislaturas de los Estados, también lo es que no necesariamente pormenorizan o detallan una ley, ya que en muchas ocasiones norman por sí mismos determinadas relaciones o actividades del ámbito municipal de acuerdo a las características socioeconómicas, culturales e históricas de cada municipio.

En virtud de lo anterior, podemos decir que los reglamentos municipales son autónomos, toda vez que son expedidos directamente por el Ayuntamiento con fundamento en un mandato Constitucional y con objeto de establecer por sí mismo una regulación a determinadas relaciones o actividades.

Una vez hecho el breve análisis de los reglamentos federales, estatales y municipales, cabe preguntar dentro de qué categoría entran los reglamentos expedidos para el Distrito Federal, es por ello que los hemos contemplado como un tipo especial dentro de esta clasificación.

-Reglamentos del Distrito Federal.- Como sabemos, para esta entidad, es el Congreso de la Unión quien posee las facultades legislativas y el Presidente de la República quien tiene encomendado su gobierno, esto último, con fundamento en la base primera de la fracción VI del artículo 73 de nuestra Carta Magna.

(14) Quiroga Leos, Gustavo, Op. Cit. P. 14.

En base a lo anterior es el Presidente de la República quien posee la facultad reglamentaria para esta entidad, y no sólo por lo que se refiere a las leyes emanadas del Congreso de la Unión, sino que además como gobernador nato de la entidad esta facultado para emitir los reglamentos de Policía y Buen Gobierno que fueren necesarios para llevar a cabo la actividad gubernamental. No obstante lo anterior, en el año de 1987 se reformaron algunos preceptos del artículo 73 constitucional, dando origen a la Asamblea de Representantes del Distrito Federal.

Al crearse la Asamblea de Representantes se le otorgaron varias facultades entre las que destaca la que hemos denominado Facultad Reglamentaria, en base a la cual dicho organismo podrá expedir, entre otros ordenamientos reglamentos de Policía y Buen Gobierno; de esta manera, este organismo de reciente creación, auxilia al Presidente en el cumplimiento de sus funciones, como gobernador nato del Distrito federal.

Los reglamentos de policía y buen gobierno que actualmente tienen vigencia en el Distrito Federal, serán analizados en el tercer capítulo de este trabajo, donde estudiaremos la Facultad Reglamentaria del Distrito Federal.

La última clasificación de los reglamentos la hicimos en función de la materia que regulan, en base a ello señalábamos que podemos hablar de tres tipos, a saber, Ejecutivos, De Policía y De Gobierno.

-Reglamentos Ejecutivos.- Estos reglamentos ya han sido estudiados pero lo incluimos dentro de esta clasificación por considerar que su contenido varía en razón de la ley que están reglamentando, a diferencia de los de policía y buen gobierno que regulan materias determinadas.

-Reglamentos de Policía.- El maestro Serra Rojas los define como `aquellos que tienen por finalidad mantener el orden y la tranquilidad.` (15)

Como ejemplo podemos citar los reglamentos de policía y tránsito de las diferentes entidades federativas.

Reglamentos de Gobierno.- El mismo maestro Serra Rojas los define como los que `regulan aquellas actividades sociales que el Poder Público reglamenta.` (16)

A manera de ejemplo se pueden citar aquellos que se han emitidos sobre construcciones, limpia, cementerios, etc.

2.1.4. Diferencia entre Ley y Reglamento.

En primer lugar, es indudable que la ley puede existir y tener plena validez sin que haya un reglamento de la misma, en tanto que el reglamento, salvo casos excepcionales (reglamentos autónomos) supone la preexistencia de una ley, cuyos preceptos desarrolla y a los cuales está subordinado.

`La ley sólo está subordinada a la Constitución y es de esencia superior, en tanto que el reglamento es jerárquicamente inferior, sin que le sea permitido modificar el orden legal` (17)

Respecto a la subordinación el profesor Wáline nos indica cuáles son las expresiones de la subordinación de la autoridad reglamentaria al legislador:

(15) Serra Rojas, Andres, Op.Cit. P.185.

(16) Ibidem. P.185

(17) Idem. P.187.

1.- Obligación de respetar las leyes en su letra y espíritu.

2.- Imposibilidad para la autoridad administrativa de tomar la iniciativa para disminuir por un reglamento la libertad de los ciudadanos si el legislador no ha planteado, a los menos, el principio de tal determinación.

3.- Imposibilidad de tocar materias o de tomar ciertas disposiciones reservadas para el legislador, sea por la constitución, sea por la ley, sea por una costumbre reconocida por la Jurisprudencia. (18)

Respecto al tema en comento, la Jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia ha sostenido lo siguiente: "...El reglamento es un acto formalmente administrativo y materialmente legislativo, participa de los atributos de la ley, aunque sólo en cuanto ambos ordenamientos son de naturaleza impersonal, general y abstracta. Dos características separan la ley del reglamento en sentido estricto: este último emana del Ejecutivo, a quien incumbe proveer en la esfera administrativa a la exacta observancia de la ley, y es una norma subalterna que tiene su medida y justificación en la ley. Pero aún en lo que aparece común en ambos ordenamientos, que es su carácter general y abstracto, sepárense por la finalidad que en el área del reglamento se imprime a dicha característica, ya que el reglamento determina de modo general y abstracto los medios que deberán emplearse para aplicar la ley a los casos concretos. (19)

Por último, cabe mencionar que la subordinación del reglamento a la ley respectiva implica también lógicamente, que si ésta se abroga, deroga o modifica, aquél experimenta los mismos fenómenos.

(18) Cita tomada de Serra Rojas, Andres, Op. Cit. P. 188.

(19) Apéndice 1975, Segunda Sala, Tesis 104.

Como puede notarse, no todas las diferencias entre ley y reglamento son aplicables a los reglamentos autónomos, en virtud de que como se mencionó al principio de este apartado, estos son considerados como casos de excepción; sin embargo lo que si es totalmente aplicable es el principio de subordinación que el reglamento debe tener hacia la ley, ya que si no hubiera jerarquías dentro del orden jurídico, sería fácil caer en un estado de anarquía en donde cada autoridad investida con la facultad reglamentaria modificaría a su antojo no sólo la ley sino inclusive la Constitución.

2.2. LOS REGLAMENTOS AUTONOMOS.

El reglamento autónomo puede definirse como 'aquel que emite el órgano facultado para ello que pueda desarrollar una base, un principio o un artículo de la Constitución sin necesidad de la existencia previa de una ley del Congreso Federal o en su caso del Congreso Local.' (20)

Creemos que la definición anterior es la que más se acerca a la naturaleza del reglamento autónomo, toda vez que en ella se contempla que dichos reglamentos pueden ser emitidos por distintos órganos de gobierno, lo cual ya es un avance si tomamos en cuenta que muchos estudiosos del Derecho Administrativo han manifestado que dicha facultad es propia del Ejecutivo.

Ejemplo de lo anterior es lo manifestado por el maestro Serra Rojas, al definir a este tipo de reglamentos: 'El reglamento autónomo, llamado también autonómico, o de autonomía, es aquella disposición creadora de una situación jurídica general, que se expide directamente por el Ejecutivo sin subordinarla o fundarla en una ley formal, ya que supone

(20) Acosta Romero, Miguel, Op.Cit. P. 788.

que su apoyo radica en un mandato constitucional que elimina el requisito legal` (21)

Aun cuando no estamos de acuerdo con el concepto anterior, por parecernos incompleto, es sin lugar a dudas el que más se apega a la doctrina mexicana sobre reglamentos autónomos.

En la doctrina mexicana surgió el concepto de reglamento autónomo para referirse a aquéllos que podían ser expedidos por el Poder Ejecutivo, directamente, para reglamentar preceptos constitucionales y se hacía mención a los artículos 10 y 21 de nuestra Carta Magna.

Por lo que tcca al artículo 10, éste fue reformado disipándose así las dudas sobre la necesidad de reglamentos autónomos.

Antes de la reforma, en la parte relativa, el artículo citado establecía: "Los habitantes de los Estados Unidos Mexicanos tienen libertad de poseer armas de cualquier clase, para su seguridad y legítima defensa hecha excepción de las prohibidas expresamente por la ley y de las que la Nación reserve para el uso exclusivo del ejército, armada y guardia nacional. Pero no podrán portarlas en las poblaciones, sin sujetarse a los reglamentos de policía."

Dicho artículo fue reformado por Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación de 22 de octubre de 1971 para establecer: "Los habitantes de los Estados Unidos Mexicanos, tienen derecho a poseer armas en su domicilio, para su seguridad y legítima defensa, con excepción de las prohibidas por la Ley Federal y de las reservadas para el uso exclusivo del ejército, armada, fuerza aérea y guardia nacional. la Ley Federal determinará los -----

(21) Serra Rojas, Andrés, Op. Cit. P. 195.

casos, condiciones, requisitos y lugares en que se podrá autorizar a los habitantes la portación de armas.

Con esta reforma resulta claro que la portación de armas se sujetará a una Ley Federal y si bien es cierto que dicha ley puede ser reglamentada, también lo es que ese reglamento no emanará directamente de la Constitución, por lo que, en lo que se refiere a este artículo, ya no cabe hablar de reglamentos autónomos.

En lo que respecta al artículo 21 constitucional, éste, en su parte conducente señala: '...Compete a la autoridad administrativa el castigo de las infracciones de los reglamentos gubernativos y de policía, el cual únicamente consistirá en multa o arresto hasta por treinta y seis horas.'

En el artículo anterior se habla de reglamentos gubernativos y de policía pero no se hace referencia alguna a las leyes a que esos reglamentos deban referirse; de ahí se desprende que dichos reglamentos puedan regular el buen gobierno y la policía de las poblaciones sin que necesariamente se refieran a una ley.

Hay quienes piensan que lo establecido en el artículo 21 de nuestra Carta Magna, constituye una excepción a lo previsto en la fracción I. del artículo 89 constitucional, ejemplo de ellos es la opinión del maestro Gabino Fraga, quien al referirse al artículo citado, manifiesta: 'Fuera del caso tratado en donde hay una base constitucional que consigna la excepción expresa al principio de la fracción I del artículo 89, deben estimarse proscritos los reglamentos autónomos.' (22)

(22) Fraga, Gabino, Op. Cit. P. 112.

Nosotros creemos que los reglamentos autónomos pueden considerarse excepción de la fracción I del artículo 89 constitucional, sólo en el caso de que estos sean emitidos por el Ejecutivo, quien de acuerdo a dicho artículo, únicamente está facultado para expedir reglamentos cuya finalidad sea la de proveer a la exacta observancia de las leyes.

Ahora bien, si se considera como reglamentos autónomos únicamente a los de policía y buen gobierno, entonces, su emisión no constituiría una excepción a la Fracción I del artículo 89, ya que como sabemos dichos reglamentos únicamente pueden ser locales, lo cual implica que el Presidente de la República sólo los podría emitir para regular la policía y buen gobierno del Distrito Federal, en su calidad de gobernador nato de dicha entidad; sin embargo, como sabemos, en el año de 1987 por reformas a la Fracción VI del artículo 73 constitucional, se creó la Asamblea de Representantes como un órgano de representación ciudadana en el Distrito Federal, otorgándole, entre otras, la facultad para dictar bandos, ordenanzas y reglamentos de policía y buen gobierno que, sin contravenir lo dispuesto por las leyes y decretos expedidos por el Congreso de la Unión para el Distrito Federal, tengan por objeto atender las necesidades que se manifiesten entre los habitantes del propio Distrito Federal, ... (23).

Atendiendo a la facultad contenida en el inciso A), base 3a., fracción VI del artículo 73 constitucional, la emisión de reglamentos de Policía y Buen Gobierno por parte del Ejecutivo resultaría duplicatoria, lo cual nos lleva a pensar que el Ejecutivo únicamente estaría facultado para emitir reglamentos de leyes ordinarias; sin embargo él sigue

(23) Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, art. 73, fracción VI, Base Tercera.

siendo el gobernador nato del Distrito Federal y como tal sigue estando facultado para emitir reglamentos de Policía y Buen Gobierno, en base a lo cual cabe preguntar, en caso de que el Ejecutivo y la Asamblea emitieran reglamentos contradictorios, cual prevalecería.?

Dicho cuestionamiento lo trataremos de responder al analizar la facultad reglamentaria de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal.

Por lo que toca a los Ayuntamientos, éstos están facultados para emitir reglamentos de policía y buen gobierno de acuerdo con las bases normativas que establezcan las legislaturas de los Estados.

Para algunos autores el hecho de que dichos reglamentos deban someterse a las bases normativas de las legislaturas de los Estados, les quita el carácter de autónomos. Sin embargo, nosotros creemos que tales bases únicamente van a señalar las directrices conforme a las cuales el ayuntamiento desarrolle su facultad reglamentaria, lo cual no significa que los reglamentos emitidos dejen de ser autónomos, en el entendido de que la autonomía deriva de la facultad que el ayuntamiento tiene para desarrollar una base, un principio o un artículo de su Constitución sin necesidad de la existencia previa de una ley del Congreso Local.

2.3. LA FACULTAD REGLAMENTARIA DEL EJECUTIVO.

2.3.1. La facultad reglamentaria en las constituciones mexicanas anteriores a la vigente.

En México, el Poder Ejecutivo siempre ha tenido encomendada la facultad reglamentaria, así lo demuestran los

preceptos relativos de las constituciones que sucesivamente han estado en vigor en nuestro país.

En la Constitución española de Cádiz , publicada en México en septiembre de 1812, en el artículo 171 fracción II, dedicado a las prerrogativas del monarca, se le otorgaba entre otras, la facultad de `expedir reglamentos e instrucciones que crea conveniente para la ejecución de las leyes.`

El Acta Constitutiva de 31 de enero de 1824, disponía en el artículo 16 fracción XIV: `Son atribuciones del Ejecutivo: -Dar decretos y órdenes para el mejor cumplimiento de la Constitución y Leyes generales...`

La Constitución Federal de 1824 establecía en el artículo 110, fracción II: `Las atribuciones del Presidente son las siguientes: Dar reglamentos, decretos y órdenes para el mejor cumplimiento de la Constitución, Acta Constitutiva y leyes generales.`

En Las Siete Leyes Constitucionales del 29 de diciembre de 1836, la ley 4 en su artículo 17 establecía: `Son atribuciones del Presidente de la República: I.-Dar, con sujeción a las leyes generales respectivas todos los decretos y órdenes que convengan para la mejor administración pública, observancia de la Constitución y leyes y de acuerdo con el Consejo, los reglamentos para el cumplimiento de éstas.`

Por su parte, el proyecto de reformas de 1840, en su artículo 94 fracción II, disponía: `Dar, interpretar, derogar, con sujeción a las mismas, todos los decretos y órdenes que convengan para la mejor administración pública y oído del Consejo, los reglamentos para el cumplimiento de las leyes y decretos.`

Las Bases Orgánicas del 12 de junio de 1843, en su artículo 85 fracción IV. establecían: 'Corresponde al Presidente de la República: IV.-Expedir órdenes y dar los reglamentos necesarios para la ejecución de las leyes, sin alterarlas ni modificarlas.'

El proyecto de Constitución de 1856, elaborado por la comisión presidida por Ponciano Arriaga, estableció en el artículo 86 fracción II, entre las facultades del Presidente: 'Promulgar y ejecutar las leyes que expida el Congreso de la Unión proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia.'

A su vez, el artículo 85, fracción I de la Constitución de 1857 decía textualmente: 'Las facultades y obligaciones del Presidente son las siguientes: I.-Promulgar y ejecutar las leyes que expida el Congreso de la Unión, proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia.'

Cabe mencionar que dicho precepto se conservó exactamente igual en el artículo 89, fracción I de la Constitución de 1917, vigente actualmente.

Como puede notarse, la redacción del precepto que contiene la facultad reglamentaria cambió radicalmente desde la Constitución de 1857, toda vez que en las primeras constituciones dicha facultad era expresa, es decir, se hablaba de 'dar órdenes, reglamentos, decretos, etc., para el mejor cumplimiento de la Constitución y leyes.'; mientras que en las Constituciones de 1857 y 1917 únicamente se habla de 'proveer en la esfera administrativa a la exacta observancia de las leyes.'

Al respecto, el maestro Gabino Fraga comenta: 'A pesar de que en este último texto se suprimió la expresión clara y terminante que contienen las constituciones anteriores, se ha estimado que el Ejecutivo, bajo la vigencia de las de

1857 y 1917, continúa con la facultad reglamentaria, pues no se encuentra ninguna razón en los antecedentes históricos de ellas que pueda indicar que la intención del constituyente haya sido diversa de los legisladores precedentes.`(24).

2.3.2. La facultad reglamentaria en la Constitución de 1917.

Cmo se mencionó en el punto anterior, la facultad reglamentaria contenida en la fracción I del artículo 89 constitucional, no es expresa, sin embargo, se deriva de la lectura de la última parte de dicha fracción, al establecer que el Ejecutivo deberá proveer en la esfera administrativa a la exacta observancia de las leyes.

Analizando el texto en comento, encontramos que `proveer` significa poner los medios adecuados para alcanzar un fin, y trasladándonos a la disposición invocada, éste sería lograr el cabal cumplimiento de las leyes.

De esta manera, la interpretación gramatical de la disposición legal lleva a la conclusión de que en ella se otorga , la facultad de expedir disposiciones generales que sean el medio práctico adecuado para poder dar exacta observancia a la ley; lo anterior se justifica si se analizan las circunstancias prácticas en que las leyes deben ejecutarse, ya que se observa que para su exacta observancia se hace necesario desarrollar sus preceptos, para ajustarlos en la medida posible a las modalidades que tienen las relaciones a las cuales van a ser aplicados. Al respecto, no debe olvidarse que `las disposiciones que detallan los elementos que la ley consigna deben tener el mismo carácter

(24) Fraga, Gabino, Op. Cit. P. 109.

que ésta, pues la fracción I se refiere no únicamente a un sólo caso de observancia, sino a todos los casos que puedan presentarse, a diferencia de la ejecución misma que siempre significa la aplicación concreta de la ley a un caso especial.`(25)

Continuando con el análisis de la disposición legal que nos ocupa, encontramos diversas opiniones respecto a la intención que tuvo el legislador al expresar `proveer en la esfera administrativa`, por ejemplo, el maestro Burgoa comenta: `...creemos que dicha facultad sólo la debe ejercer el Presidente de la República en la `esfera administrativa`, esto es, en todos aquellos ramos distintos del legislativo y jurisdiccional. En otras palabras, no puede desempeñarse en relación con leyes, que no sean de contenido material administrativo, es decir, que no se refieran a los diferentes ramos de la administración pública.`(26).

Por su parte, el maestro Fraga comenta: `La Constitución al establecer `proveer en la esfera administrativa`, únicamente parte del concepto formal de las funciones, y desde ese punto de vista los reglamentos expedidos por el Ejecutivo tienen un carácter netamente administrativo.`(27).

Creemos que ambas opiniones, aunque diferentes, son válidas porque, analizan la expresión desde un punto de vista distinto, es decir, el maestro Burgoa se refiere a la materia que van a regular los reglamentos mientras que el maestro Fraga alude al órgano encargado de emitirlos que sin lugar a dudas es administrativo, lo cual da a los reglamentos emitidos por el Ejecutivo tal carácter.

(25) Ibidem. P. 110.

(26) Burgoa Orihuela, Ignacio, Op. Cit. P. 780

(27) Fraga, Gabino, Op. cit. P. 111.

El proceso de interpretación al que ha sido sometida la fracción I del artículo 89 constitucional por diversos estudiosos del derecho administrativo y constitucional, ha llevado a que la mayoría de ellos concluyan que dicho artículo es la base constitucional de la facultad reglamentaria, sin embargo hay quienes aceptando que ésta facultad es propia del Ejecutivo, no encuentran, sin embargo, que su fundamento esté en la fracción I del mencionado artículo, ejemplo de ello es la opinión del maestro Tena Ramírez que al respecto comenta: 'Tal como está redactada esa fracción `Ejecutar las leyes proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia` significa que se trata de una única facultad -ejecutar leyes- pues el resto de la expresión no consigna sino el modo como debe hacerse uso de dicha facultad proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia. La importancia de la facultad reglamentaria, la necesidad de contar con ella en un régimen constitucional, han inclinado a la Jurisprudencia a justificarla, hasta el punto que ya nadie la discute. De esta suerte ha crecido fuera de la Constitución aunque sin contrariarla, una institución de derecho consuetudinario, que viene a llenar el vacío que inexplicablemente dejaron los constituyentes de 57 y 17. Hoy en día es el precedente y no el texto, el que justifica en nuestro derecho la facultad reglamentaria.' (28)

Nosotros coincidimos con el maestro Tena en cuanto a que es indiscutible que la facultad reglamentaria es propia del Ejecutivo, pero a diferencia de lo que él expresa, nosotros sí creemos que dicha facultad tenga su fundamento en la fracción I del artículo 89 constitucional, aún cuando haya tenido que hacerse una interpretación gramatical de la misma así como un estudio de sus antecedentes históricos

(28) Tena Ramírez, Felipe, Derecho Constitucional Mexicano, Ed. Porrúa, México 1972, P.147.

para llegar a tal conclusión. Además consideramos válido el argumento del maestro Fraga cuando al respecto expresa que: "El régimen de separación de poderes implica que todas las funciones de un mismo carácter material formen parte de la competencia del órgano que recibe la denominación de la función misma, y que, cuando haya una excepción a ese régimen, debe justificarse expresamente por un texto de la Constitución." (29)

No obstante todo lo expresado anteriormente, encontramos que hay autores que consideran que el texto expreso no es indispensable, lo cual argumentan diciendo que el Poder Ejecutivo tiene la facultad reglamentaria por un simple acto de delegación que en su favor hace el poder legislativo.

Consideramos lo anterior inexacto, ya que aún cuando el Ejecutivo en ocasiones expide disposiciones de carácter general por virtud de delegación de facultades legislativas, no podemos decir que en esos casos estemos frente a la facultad reglamentaria, toda vez que ésta es una función normal que al Ejecutivo le confiere directamente la Constitución, por lo tanto, el Poder Legislativo no podría delegar una facultad que ya tiene aquel Poder, y, además, porque si hubiera tal delegación, el Ejecutivo tendría facultades tan amplias como las del Legislativo lo cual no sucede, ya que como veremos, el reglamento expedido por el Ejecutivo queda subordinado a la ley que desenvuelve sin que pueda ampliarla ni modificarla.

Lo anterior, sin embargo, ha llegado a dudarse porque hay ocasiones en que en la propia ley se le indica al Ejecutivo como debe llevar a cabo la facultad reglamentaria, ejemplo de ello es cuando la ley establece que la ejecución

(29) Fraga, Gabino, Op. Cit. P. 108.

de alguno de sus preceptos se someterá a los reglamentos respectivos o bien cuando se dispone en forma general y no en relación a un precepto determinado, que el Ejecutivo expedirá el reglamento o los reglamentos de la misma.

Al respecto, nosotros coincidimos con la opinión del maestro Fraga cuando al analizar los casos anteriormente citados comenta: "El Ejecutivo conserva íntegra su discreción para resolver la oportunidad de ejercicio de ella y, cuando mucho, sólo puede entenderse el acto del legislativo, como indicación de que la ley no ha entrado en detalles y estos deben ser desarrollados por el Poder Ejecutivo en uso de sus propias facultades." (30)

2.3.3 Naturaleza Jurídica.

Una vez que hemos determinado el fundamento de la facultad reglamentaria, se hace necesario desentrañar su naturaleza jurídica.

La facultad reglamentaria se manifiesta en la expedición de normas jurídicas abstractas, generales e impersonales cuyo objetivo es pormenorizar o detallar las leyes de contenido administrativo que dicte el Congreso de la Unión para conseguir su mejor y más adecuada aplicación en los diferentes ramos que regulan.

Por lo tanto podemos decir que la facultad en análisis, es materialmente legislativa, toda vez que en virtud de ella se expiden normas que reúnen las mismas características de la ley; pero que también desde el punto de vista formal es ejecutiva.

(30) Fraga, Gabino, Op. Cit. P. 112.

2.3.4. Límites de la Facultad Reglamentaria del Ejecutivo.

Para estar en posibilidad de determinar cuáles son los límites de la facultad reglamentaria del Ejecutivo, se hizo necesario remitirse a la fracción I del artículo 89 constitucional. De dicha fracción se desprende que el Ejecutivo únicamente está facultado para expedir reglamentos por lo que hace a las leyes expedidas por el Congreso de la Unión, es decir, conforme a dicho precepto sólo se pueden expedir reglamentos de leyes ordinarias.

Como sabemos, el Congreso de la Unión tiene dos tipos de competencia legislativa, la Federal y la Local.

La competencia legislativa Federal se deriva del principio consagrado en el artículo 124 constitucional en el cual se establece el sistema de facultades expresas para las autoridades federales y reservadas para las de los Estados. De esta manera el Congreso de la Unión como cuerpo legislativo Federal, sólo puede expedir leyes en las materias que expresamente señala la Constitución y contrariamente, al operar como legislatura Local del Distrito Federal lo hará, en todas aquellas que, por exclusión, no están previstas constitucionalmente.

De acuerdo con lo mencionado anteriormente la primera limitante que encontramos a la facultad reglamentaria del Ejecutivo, es que sólo puede actualizarse en leyes federales y locales para el Distrito Federal que expida el Congreso de la Unión.

Dicha limitante puede confirmarse con la Tesis Jurisprudencial que al respecto ha emitido la Suprema Corte de Justicia y que a la letra dice:

El artículo 89, fracción I, de nuestra Carta Magna, confiere al Presidente de la República tres facultades: a) La de promulgar las leyes que expida el Congreso de la Unión; b) La de ejecutar dichas leyes; y c) La de proveer en la esfera administrativa a su exacta observancia, o sea la facultad reglamentaria. Esta última facultad es la que determina que el Ejecutivo pueda expedir disposiciones generales y abstractas que tienen por objeto la ejecución de la ley, desarrollando y completando en detalles las normas contenidas en los ordenamientos jurídicos expedidos por el Congreso de la Unión... (31)

La segunda limitante a la facultad reglamentaria se manifiesta en el hecho de que el Ejecutivo al expedir los reglamentos debe basarse total y absolutamente en el contenido de la ley reglamentada, cuidando de no rebasar en ningún momento el contenido y espíritu de la misma.

Lo anterior se manifiesta claramente en lo establecido en la Jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia que a la letra dice:

FACULTAD REGLAMENTARIA. SUS LIMITES.

Es criterio unánime tanto de la doctrina como de la jurisprudencia, que la facultad reglamentaria, conferida en nuestro sistema constitucional únicamente al Presidente de la República y a los gobernadores de los estados, en sus respectivos ámbitos competenciales, consiste, exclusivamente, dado el principio de la división de poderes que impera en nuestro país, en la expedición de disposiciones generales, abstractas e impersonales que tienen por objeto la ejecución de la ley, desarrollando y completando en detalle sus normas, pero sin que, a título de su ejercicio, pueda excederse el alcance de sus mandatos ni

(31) Tesis Jurisprudencial 890 publicada en el Apéndice al tomo CXVIII del S.J.F.

contrariar o alterar sus disposiciones, por ser precisamente la ley su medida y justificación.`(32).

2.4. LA FACULTAD REGLAMENTARIA DE LOS AYUNTAMIENTOS.

2.4.1. El Municipio.

Etimológicamente la palabra municipio deriva del latín `municipium` y éste a su vez de `manus` que significa cargo u oficio; y de `capio` `capere` que quiere decir tomar o adoptar.

Sin embargo, la realidad va más allá de la acepción etimológica de la palabra, ya que desde la antigua Roma se consideraba que municipio era algo más que tomar un cargo, ejemplo de ello es la definición de Cicerón, quien señalaba que era `una ciudad que se gobernaba por sus leyes y costumbres y gozaba del fuero de la vecindad romana.`(33)

Al respecto, el maestro Burgoa nos comenta: `conforme al concepto romano de municipio, este calificativo se adjudicaba a las ciudades conquistadas que habían sido incorporadas al Estado y cuyos habitantes, por ese motivo, se convertían en ciudadanos de Roma, conservando, sin embargo, una cierta libertad interior, el derecho de elegir a sus magistrados y a la administración de los negocios generales dentro de los límites jurídicos fijados por las leyes estatales.`(34)

(32) Tesis Ejecutorias 1917-1985, Apéndice al S.J.F., Tercera Parte, Segunda Sala, P.705.

(33) Diccionario Latino-Español, P.528.

(34) Burgoa Orihuela, Ignacio, Op.Cit.P.880

Consideramos conveniente comentar el concepto romano de municipio, en virtud de que en el, es ya evidente su rasgo fundamental que es la autonomía para gobernarse y administrarse.

Cabe mencionar, que la institución municipal se consolidó en el Imperio Romano y de ahí pasó a formar parte de la organización política y social de la mayor parte del mundo occidental; sin embargo, no debemos olvidar que el municipio ha adquirido rasgos particulares de acuerdo con la tendencia histórica, política, social y económica de su entorno.

2.4.1.1. Concepto de Municipio en México.

Un primer concepto de municipio, lo encontramos en nuestra Carta Magna que en el artículo 115 establece:

‘Los Estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, popular, teniendo como base de su división territorial, y de su organización política y administrativa el municipio libre,...

De conformidad con el artículo anterior, podemos decir que nuestra Carta Magna considera al municipio como la base de la división territorial y de la organización política y administrativa de los Estados. Con este enfoque el municipio reúne características estructurales y orgánicas dentro de un sistema federal, considerándose como célula básica o como principio de un orden local.

En la doctrina son varios los autores que han definido al municipio, entre ellos, Moisés Ochoa Campos que lo concibe como ‘la forma natural y política a la vez; de

organización de la vida colectiva capaz de asegurar bajo una forma democrática, el ejercicio total de la soberanía popular.`(35)

Por su parte, el maestro Tena Ramírez al referirse al municipio, expresa: `Si el municipio es indudablemente una forma de descentralización, se debe ante todo a que constituye una forma espontánea y primaria de organización comunal que el Estado autocrático pretende ahogar, pero que al Estado democrático sólo corresponde reconocer e incorporarlo a su estructura.`(36)

Distinta es la opinión del maestro Burgoa, quien lo define como `una especie de circunscripción territorial de carácter político y administrativo que se ubica dentro de un Estado y que entraña una forma de descentralización de los servicios públicos....`añadiendo que `...a pesar de su adscripción y pertenencia a una entidad política superior y no obstante ser un tipo de descentralización por región de ésta, el municipio tiene como notas peculiares la autonomía y la autarquía.`(37)

Las primeras dos acepciones de municipio difieren de ésta última, en virtud de que aquéllas lo conciben como una forma natural de organización colectiva, mientras que el maestro Burgoa lo concibe como una forma de descentralizar los servicios públicos del Estado.

Lo que sí es indudable es que los tres autores coinciden en señalar que el municipio debe gozar de autonomía.

(35) Ochoa Campos, Moisés, La Reforma Municipal, Ed. Porrúa, México, 1979, P. 54.

(36) Tena Ramírez Felipe, Op. Cit. P. 147.

(37) Burgoa Orihuela, Ignacio, Op. Cit. P. P. 882 y 883.

Sin duda alguna la autonomía es el elemento fundamental del municipio y se traduce en la facultad que este tiene para darse sus propias reglas dentro de los lineamientos fundamentales establecidos por la Constitución del Estado, al que el municipio pertenezca, así como la potestad de éste para elegir, nombrar o designar a los titulares de sus órganos gubernativos. (38)

El maestro Burgoa señala que además de autonomía, el municipio debe gozar de autarquía, entendida como la capacidad del municipio para proveer a sus propias necesidades y resolver los problemas económicos, sociales y culturales que afecten a sus comunidad. (39)

No debe olvidarse que para estar en posibilidad de gozar de autonomía y autarquía, el municipio debe tener una organización, es decir, un conjunto de órganos de gobierno que, dentro de sus respectivas competencias ejerzan las funciones públicas tendientes a la consecución de los fines de una y otra.

2.4.1.2. Elementos del Municipio.

Los elementos del municipio se equiparan formalmente a los de la entidad estatal misma, pues como ella, tiene un territorio, una población, un orden jurídico, un poder público y un gobierno que lo desempeña.

La población municipal se integra con los habitantes y vecinos que residen habitual y transitoriamente en su territorio.

(38) Ibidem. P. 883.

(39) Idem. P. 883.

El territorio puede definirse como el espacio geográfico en donde se asienta la municipalidad y se circunscribe su jurisdicción.

El territorio municipal es uno de los elementos poco considerados para el análisis de la aplicación y cumplimiento de la reglamentación municipal, ya que regularmente la difusión de estas normas se realiza de manera centralizada en las cabeceras municipales. (40)

Cabe mencionar, que la cabecera municipal es la localidad donde se asienta y reside el Ayuntamiento, generalmente constituye la población de mayor importancia del municipio, o bien la que está mejor comunicada. Además de las cabeceras, el territorio municipal esta integrado por otras localidades y centros de población.

El tercer elemento del municipio es su gobierno, definido en el Manual de Administración Municipal, como la institución política y jurídica depositaria de los intereses y aspiraciones de la sociedad municipal. El gobierno municipal se materializa en el Ayuntamiento. (41)

2.4.2. El Ayuntamiento.

Etimológicamente la palabra ayuntamiento viene de 'junguere' 'junctum', que significa juntar o unir, es unión de dos o más personas.

(40) Pontifes Martínez, Arturo, La Facultad Reglamentaria de los Ayuntamientos en el Gobierno y la Administración Municipal, Centro Nacional de Estudios Municipales, México, 1988, P. 72.

(41) Manual de Administración Municipal, INAP-BANOBRAS, México 1989, P. 37.

El Ayuntamiento es un órgano colegiado compuesto por representantes populares, que tiene a su cargo el gobierno y la administración municipal.

Al respecto en el artículo 115 constitucional, fracción I, párrafo primero, se establece: 'Cada municipio será administrado por un ayuntamiento de elección popular directa y no habrá ninguna autoridad intermedia entre éste y el gobierno del Estado.'

Cabe mencionar que la elección de los integrantes del Ayuntamiento se asemeja en mucho a la plurinominal de la Cámara de diputados, toda vez que el voto de cada ciudadano sirve para investir como servidor público no a una persona sino a un conjunto de individuos.

2.4.2.1. Autoridades del Ayuntamiento.

El Ayuntamiento, como cuerpo colegiado, está integrado por las siguientes autoridades:

A) Presidente Municipal.- Es quien lo representa y tiene a su cargo la acción ejecutiva.

B) Síndico.- Tiene la representación del Ayuntamiento para todos los asuntos y actos jurídicos, además de llevar el control de la Hacienda Pública Municipal.

C) Regidores.- Se les llama representantes populares, reciben una o varias comisiones para vigilar, la ejecución de las acciones relacionadas con el bienestar y desarrollo integral del municipio.

D) Autoridades Auxiliares.- Se encargan de canalizar ante el Ayuntamiento todo los requerimientos sociales y administrativos de las localidades que representan.

El maestro Acosta Romero señala que `existen varios sistemas para determinar los cargos que dentro del Ayuntamiento desempeñarán sus miembros, pueden elegirse como regidores de un ramo determinado (mercados, rastros, espectáculos, tesorería, presidencia municipal, etc.) o bien, su selección se hace en grupo y una vez electos se distribuyen entre ellos las diferentes ramas de la administración municipal.`(42)

En relación al tema en comento cabe mencionar que, en el párrafo segundo de la fracción I del artículo 115 constitucional que establece que las personas que por elección directa, por nombramiento o designación de alguna autoridad desempeñen los cargos de presidente municipal, síndico o regidor, no podrán ser reelectos para el periodo inmediato.

2.4.2.2. Funcionamiento del Ayuntamiento.

El Ayuntamiento `se organiza mediante una estructura de comisiones a nivel de gobierno y en un aparato administrativo para el despacho y gestión de sus decisiones.`(43)

Las comisiones estarán a cargo de las autoridades municipales que mencionamos en el punto anterior y, tienen como finalidad la vigilancia, seguimiento y procuración de los diferentes ramos que competen al municipio.

Por otra parte, el Ayuntamiento, como cuerpo colegiado, celebra sus sesiones periódicamente; sus decisiones o

(42) Acosta Romero, Miguel, Op. Cit. P. 580.

(43) Pontifes Martínez, Arturo, Op. Cit. P. 74.

resoluciones se denominan resoluciones de Cabildo, entendiéndose por Cabildo el acuerdo colegiado que toma las decisiones del gobierno municipal. A través del Cabildo se aprueban los planes, los programas, los proyectos y el presupuesto de egresos del municipio que deberá ejecutar el presidente municipal.

Francisco Venegas Trejo señala que 'el órgano que designan los ciudadanos municipales no es un órgano estrictamente legislativo sino eminentemente administrativo, dado que los integrantes del Cabildo si verifican sesiones, pero no para aprobar leyes, sino para acordar la mejor y más expedita prestación de servicios públicos, distribuirse las tareas municipales e introducir las mejores técnicas administrativas y reglamentarias convenientes.' (44)

Consideramos que lo anterior es aplicable a la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, toda vez que aún cuando en el inciso J de la Base Tercera de la fracción VI del artículo 73 constitucional se le da la facultad de 'iniciar ante el Congreso de la Unión, leyes o decretos en materias relativas al Distrito Federal', esto no le da de ninguna manera el carácter de órgano legislativo, equiparándose, por lo tanto, dadas las funciones que desempeña, al Ayuntamiento.

A mayor abundamiento, cabe resaltar la semejanza que existe en lo relativo a las Comisiones, que indudablemente facilitan la detección y resolución de problemas de los diferentes ámbitos que competen tanto al Distrito Federal como a los municipios, en su caso.

(44) La Integración Política del Municipio, Centro Nacional de Estudios Municipales, P.38

2.4.2.3. Facultades del Ayuntamiento.

Desde los comienzos del México Independiente, encontramos que la institución del Ayuntamiento era fundamental para el buen gobierno de las provincias, a manera de ejemplo baste mencionar un Decreto del 23 de Junio de 1813 titulado `Instrucción para el gobierno económico político de las provincias.` , donde en el capítulo primero titulado `De las obligaciones de los ayuntamientos` , se establecía entre otras cosas: que estando a su cargo la salubridad y comodidad de los pueblos, deberían cuidar de la limpieza de las calles, mercados, plazas públicas, hospitales, cárceles, etc.

No obstante la importancia de la disposición anterior, la que mas destaca, por considerarse como un antecedente de la facultad reglamentaria de los ayuntamientos, es la que establecía que `las medidas generales de buen gobierno, que deban tomarse para asegurar y proteger las personas y bienes de los habitantes, serán acordadas por el ayuntamiento y ejecutadas por el alcalde o alcaldes.`

Actualmente las atribuciones de los Ayuntamientos son las contenidas en el artículo 115 constitucional, además de aquellas que a cada municipio otorguen sus leyes estatales, de acuerdo a sus características sociales, económicas, políticas, geográficas, sin olvidar su capacidad financiera, humana y material.

Conforme a la Constitución General de la República, el Ayuntamiento, como órgano jerárquico superior en el municipio, tiene las siguientes atribuciones:

A) Expedir de acuerdo con las bases normativas que deberán establecer las legislaturas de los Estados, los bandos de policía y buen gobierno y los reglamentos,

circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones.

B) Formular las iniciativas de Ley de Ingresos del municipio y remitirlas a la Legislatura del Estado para su aprobación.

También están facultados para aprobar el presupuesto de egresos con base en sus ingresos disponibles.

Por ser el objeto de este apartado, en el siguiente punto, nos concretaremos a analizar las atribuciones que se contienen en el punto A) anterior, en virtud de que constituyen la facultad reglamentaria del Ayuntamiento.

2.4.3. Facultad Reglamentaria del Ayuntamiento.

La facultad reglamentaria de los Ayuntamientos forma parte de las garantías o protección constitucional que la Constitución General de la República establece en favor del Municipio.(45).

Respecto a esta facultad cabe comentar que, hasta antes de las reformas de 1983, nuestra Constitución no incluía la potestad reglamentaria en favor de autoridades municipales, en virtud de lo cual sólo mediante el régimen jurídico local, particularmente las disposiciones de las Leyes Orgánicas Municipales se facultaba a los ayuntamientos para expedir sus reglamentos interiores, los bandos de policía y buen gobierno, así como otros reglamentos referentes a servicios públicos y la regulación de actividades de particulares.

(45) Prejo Alfonso, Luciano, Garantía Institucional y Autonomías Locales, Ed. Instituto de Estudios de Administración Local, Madrid 1981, P.31.

2.4.3.1. Marco Jurídico.

Las bases jurídicas de la reglamentación municipal las encontramos jerárquicamente en:

-La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

-Las Constituciones Locales.

-Las Leyes Orgánicas Municipales.

-Las Bases Normativas de los Congresos Estatales.

-La Legislación Especializada del Orden Estatal.

En estos ordenamientos se reconocen la personalidad jurídica y la facultad reglamentaria del municipio.

`La personalidad jurídica significa que los municipios son entes sujetos a derechos y obligaciones y con capacidad para intervenir en todos los actos y hechos jurídicos de su competencia.`(46)

En este sentido, puede celebrar convenios con otros entes sujetos de derechos y obligaciones; celebrar acuerdos dentro de su competencia y jurisdicción; adquirir obligaciones y responsabilidades ante otras instancias gubernamentales y dictar los bandos de policía y buen gobierno, reglamentos, circulares y disposiciones dentro de su respectiva jurisdicción.

Todo lo anterior lo hará a través de su gobierno que como ya hemos mencionado se materializa en el Ayuntamiento.

Respecto a lo mencionado anteriormente, Gustavo Quiroga nos comenta: `El producto inmediato de la personalidad

(46) Manual de Reglamentación Municipal, Op.Cit. P.17.

jurídica es la facultad reglamentaria. (47)

Creemos que la aseveración anterior es muy cierta, toda vez que a través de dicha facultad se le otorga una autonomía al municipio, en el sentido de que mediante los reglamentos y demás disposiciones administrativas que el mismo emita, podrá instrumentar y aplicar las leyes federales y estatales en su ámbito territorial, lo que facilitará sus relaciones con otros entes sujetos de derechos y obligaciones, logrando así una solidez jurídica en el ejercicio de su administración pública.

A continuación, haremos un breve análisis de los ordenamientos que contienen las bases jurídicas de la reglamentación municipal.

-Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

La concreción de la facultad reglamentaria en favor de los Ayuntamientos se hizo expresa mediante las reformas que en 1983 se hicieron al artículo 115 de la Constitución General de la República, elevando así, al orden constitucional las facultades para expedir reglamentos interiores y el bando de policía y buen gobierno; antes dichas facultades se encontraban en las Leyes Orgánicas Municipales de 24 Estados, sin que en todos ellos hubiera una disposición en la Constitución Local a ese respecto.

Esa deficiencia fue cubierta por el párrafo segundo de la fracción II del artículo 115 constitucional cuando establece que: "Los ayuntamientos poseerán facultad para expedir de acuerdo con las bases normativas que deberán establecer las legislaturas de los Estados, los bandos de policía y buen gobierno y los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general en sus

(47) Ibidem. P. 18.

respectivas jurisdicciones.

De esta manera, con la disposición transcrita queda asentada la base constitucional de la facultad reglamentaria.

-Constituciones Estatales.

El segundo ordenamiento jurídico que sustenta la facultad reglamentaria de los ayuntamientos se encuentra en las Constituciones Locales de 26 estados de la República, en éstas se incluyen textos similares o equivalentes al segundo párrafo de la fracción II del artículo 115 de nuestra Carta Magna; sin embargo, no aportan definición alguna acerca de las bases normativas para la reglamentación municipal, a que se refiere el mencionado artículo.

A saber, los 26 estados son: Aguascalientes; Baja California; Baja California Sur; Coahuila; Cclima; Chihuahua; Durango; Guanajuato; Hidalgo; Jalisco; México; Michoacán; Morelos; Nuevo León; Oaxaca; Querétaro; Quintana Roo; San Luis Potosí; Sinaloa; Sonora; Tabasco; Tamaulipas; Tlaxcala; Veracruz y Yucatán.

En los cinco estados restantes la facultad reglamentaria se encuentra definida en los términos siguientes:

En el estado de Campeche su Constitución previene que la reglamentación económica y administrativa de los municipios se determinará por una ley especial que deberá atender a mantener la unidad de gobierno entre el Estado y los Municipios. (48)

Distinto es el caso de Nayarit que remite la facultad _

(48)Constitución Política del Estado de Campeche.art.108.

reglamentaria directamente al párrafo segundo de la fracción II del artículo 115.

En la Ccnstitución de Chiapas no se hace referencia a la facultad en comento, a no ser por la mención que hace acerca de la reglamentación urbana y para la creación y administración de reservas territoriales y zonas ecológicas.

Los únicos estados que se aproximan a tener bases normativas propias acerca de la facultad reglamentaria de los Ayuntamientos, son Puebla y Zacatecas.

En el caso de Puebla se incluye una adscripción del proceso reglamentario, señalándose algunas de las características que deberán reunir los reglamentos.

Por su parte, la Constitución de Zacatecas destaca la facultad de los ayuntamientos para expedir sus reglamentos interior y de administración pública municipal.

Una vez analizado lo anterior puede concluirse que no es en las Ccnstituciones Locales donde se encuentran las bases normativas que rigen la facultad reglamentaria de los Ayuntamientos, relegando esta función jurídica a las Leyes Orgánicas Municipales, ordenamientos que a ccntinuación analizaremos.

-Leyes Orgánicas Municipales.

La Ley Orgánica Municipal, también llamada Código Municipal, establece las bases que regulan la organización del gobierno municipal según las disposiciones de las Constituciones General de la República y Estatal, señalando las instancias políticas y administrativas que conforman al municipio, así ccmo sus fines, estructura básica, atribuciones y funciones para el desempeño de la tarea

gubernativa y administrativa de los Ayuntamientos. Una sola ley rige para todos los municipios de una entidad federativa. (49)

Cabe señalar que uno de los contenidos de mayor importancia para la organización y funcionamiento de los municipios, dentro de las Leyes Orgánicas, es el que se refiere a la facultad reglamentaria, misma que como comenta Gustavo Quiroga Leos, significa para los Ayuntamientos 'la capacidad de instrumentar y ampliar las leyes federales y estatales en el ámbito territorial de su municipio, a través de reglamentos y disposiciones administrativas.' (50).

Toda vez que el objeto del presente apartado es hacer un estudio somero de las bases jurídicas de la facultad reglamentaria de los Ayuntamientos, transcribiremos, a manera de ejemplo, lo que al respecto se contiene en la Ley Orgánica del Estado de Zacatecas:

Art. 144.- Los ayuntamientos expedirán el Bando, los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones sobre las bases que expida la Legislatura del Estado.

Art. 145.- Los ayuntamientos expedirán los reglamentos y disposiciones administrativas que fueren necesarios para el efecto y de conformidad a los fines señalados en el párrafo tercero del artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos así como el 86 de la Constitución Local.

Art. 147.- Los reglamentos municipales deberán contener las disposiciones que determinen las autoridades que los aplican, actividades que regulan, normas técnicas que deberán

(49) Pontifes Martínez, Arturo, Op. Cit. P. 62.

(50) Quiroga Leos, Gustavo, Op. Cit. P. 18.

observarse, infracciones, sanciones y recursos.

Art.148.- Los Bandos, sus reformas y adiciones, así como los reglamentos municipales, deberán aplicarse, para que tengan plena vigencia y establecer la fecha en que se inicie su obligación, por haberse promulgado.

-Bases Normativas de los Congresos Estatales.

Las legislaturas locales son las responsables de expedir las bases normativas que deben tener un carácter de generalidad que sirva de marco de referencia para orientar la actividad reglamentaria municipal y en ningún caso restringir o sustituir dicha actividad en detrimento de la autonomía municipal. (51)

Sin embargo, cuando al interpretar, las legislaturas de los Estados, el párrafo segundo de la fracción II del artículo 115 constitucional en lo relativo a la expedición de bases normativas para la reglamentación municipal, surgieron diversos criterios, que han obstaculizado el proceso de reglamentación en algunos de ellos.

Dichos criterios se pueden agrupar de la siguiente manera:

- a) Estados que sujetan la facultad reglamentaria a las bases normativas.

En este caso se encuentran la mayoría de los estados, ya que acatando el mandato constitucional sujetaron la facultad reglamentaria de los ayuntamientos a las bases normativas expedidas por sus legislaturas.

(51)Ibidem.P.24.

- b) Estados que equiparan las bases normativas al cuerpo de normas jurídicas existentes.

En este caso, los Estados en lugar de expedir bases normativas basaron la facultad reglamentaria en las leyes estatales y federales, así como en todas las demás disposiciones relativas a la materia sobre la que verse el ordenamiento a expedir.

- c) Estados que incorporan el mandato constitucional de las bases normativas a las Leyes Orgánicas Municipales.

Lo anterior quiere decir que en lugar de expedir un ordenamiento específico que contuviera las bases normativas, éstas se incluyen en la Ley Orgánica Municipal del estado de que se trate.

- d) Estados que asimilan las bases normativas a la aprobación previa del Ejecutivo Estatal.

Respecto a esta última variante, Gustavo Quiroga comenta: "En este caso se incorpora en las bases normativas un precepto que se considera anticonstitucional porque vulnera el principio de libertad y autonomía municipal.

Ejemplo de este criterio lo encontramos en el Código Municipal del Estado de Tamaulipas que en la fracción III del artículo 49 establece: "Los bandos y reglamentos sólo podrán entrar en vigor una vez que hayan sido aprobados por la mayoría de los miembros del ayuntamiento, previa consulta pública y se publiquen en el Periódico Oficial del Estado. Para tal efecto, los Ayuntamientos remitirán los bandos y reglamentos al Ejecutivo Estatal para que ordene su publicación, quien podrá negarla si advierte que en los mismos se contienen disposiciones contrarias a la Constitución General de la República, a la Constitución Política del Estado, o a las leyes que de ellas emanen.

En este caso el Ejecutivo enviará las observaciones al Congreso para que resuelva y proponga al ayuntamiento, en su caso, las modificaciones conducentes. Hechas las correcciones se remitirán nuevamente al Ejecutivo para su publicación. Si el Congreso considera infundados los argumentos del Ejecutivo, lo declarará así y le enviará bandos o reglamentos para su aplicación.(52)

Es evidente que con este tipo de ordenamientos se resta autonomía al municipio, toda vez que atendiendo al precepto anteriormente transcrito serán el Ejecutivo estatal o en su caso el Congreso Local quienes tengan la última palabra para aprobar y en su caso publicar un bando o reglamento emitido por el ayuntamiento.

Una vez analizados los diferentes criterios que cada Estado ha utilizado para expedir las bases normativas, consideramos interesante transcribir la opinión de Gustavo Quiroga acerca de los aspectos que deben comprender las bases normativas para lograr una mejor reglamentación.

Estos aspectos son:

-Precisar en cada Estado la facultad reglamentaria considerando la diversidad histórica, socioeconómica y cultural de sus municipios.

-Establecer el órgano responsable y las reglas, funciones y procedimientos para el ejercicio de la facultad reglamentaria municipal.

-Diseñar los lineamientos básicos que podrán tener los reglamentos municipales considerando la heterogeneidad y características propias de los municipios de la entidad.

-Establecer las fases responsables y tiempos del

(52) Idem. P.P.22 y 23.

proceso de reglamentación municipal en la entidad.' (53).

-Legislación Especializada del Orden Estatal.

Para completar el marco jurídico de la reglamentación municipal, nos encontramos con un conjunto de leyes estatales que forman parte de los antecedentes normativos de los reglamentos según la materia de que se trate. Como mencionábamos en el punto anterior, dichas leyes especiales en algunos estados se equiparan erróneamente con las bases normativas.

Arturo Pontifes con objeto de ejemplificar de que manera es utilizada la legislación especializada para la elaboración de reglamentos, nos comenta que en algunos estados 'un Reglamento Interior de Trabajo de un Ayuntamiento se sustenta, además de la Constitución General de la República, la Constitución Política Estatal y la Ley Federal del Trabajo, en una ley de carácter local que es la Ley de los Trabajadores al Servicio del Estado y los Ayuntamientos.' (54)

Asimismo, encontramos reglamentos que siempre tienen una ley como instancia jurídica superior, entre dichas leyes destacan las siguientes:

- Ley de Desarrollo Urbano.
- Ley de Agua Potable y Alcantarillado.
- Ley Estatal de Salud.
- Ley Estatal de Asistencia Social.
- Ley de Catastro.
- Ley de Hacienda Municipal.
- Ley de responsabilidades de los servidores públicos al servicio del Estado y los Ayuntamientos.

(53) Idem.P.P. 22 y 23.

(54) Pontifes, Martínez, Arturo, Op.Cit.P.67

2.4.3.2. Naturaleza Jurídica.

Algunos autores han analizado la facultad que en el segundo párrafo de la fracción segunda del artículo 115 constitucional se le concede a los Ayuntamientos, así encontramos opiniones diversas, ya que mientras algunos se refieren a ella como facultad reglamentaria otros tantos la definen como facultad legislativa.

A continuación transcribiremos las opiniones que respecto al tema en comento han externado algunos autores.

Juan Ugarte ha expresado: `A esta facultad la doctrina se ha referido como facultad legislativa, exagerando, tal vez, a menos que se entienda el término legislativo en sentido material, según explican los administrativistas (es decir, en sentido estricto, la facultad legislativa únicamente corresponde al Poder Legislativo, sin embargo, la doctrina administrativa reconoce en favor del Ejecutivo una amplia facultad reglamentaria, en virtud de lo cual, la administración pública y, en su caso, el municipio, pueden expedir normas de carácter general, como son las que consagra el nuevo artículo 115 constitucional) el carácter de ley material que asumen las disposiciones gubernativas, como los reglamentos del Poder Ejecutivo.(55)

Por su parte José Sánchez González en el libro Legislación y Administración Municipal se refiere a la facultad reglamentaria diciendo `El artículo 115 constitucional, Fracción II, párrafo segundo, concede una función legislativa a los municipios en los términos siguientes.....` (56)

(55) Ugarte Cortés, Juan, La Reforma Municipal, Ed. Porrúa, 1ª ed. México 1985, P. 24

(56) Sánchez González, José, Legislación y Administración Municipal, P. 157.

Opinión distinta es la del maestro Tena Ramírez, quien no está de acuerdo en que los municipios tengan facultad para legislar, sosteniendo el siguiente argumento: `En el parangón que para fijar los perfiles de Estado-miembro hubimos de establecer entre éste y el municipio, advertimos que, aunque en ambos casos se trata de fenómenos de descentralización, sin embargo la descentralización municipal excluye la posibilidad de otorgarse su propia ley, a diferencia de lo que caracteriza a las federativas cuya autonomía se concreta en el hecho de darse una Constitución y expedir la legislación que de ella se deriva`, además agrega `...El radio de la autoridad municipal se encuentra restringido a la etapa de creación de normas individuales, aún los llamados estatutos autónomos; por ejemplo, los bandos de policía y buen gobierno, no pueden estimarse como actos legislativos propiamente dichos, a pesar de su generalidad, sino como desarrollo de las leyes expedidas por el órgano legislativo central.` (57)

Respecto a la opinión anterior Sánchez González expresa: `No compartimos la opinión de Tena Ramírez por parecernos que los argumentos que esgrime en contra de la facultad para legislar de los municipios podría aplicarse también a los estados en relación con el estado federal; ni consideramos, por otra parte, que los bandos y reglamentos sean normas individuales por ser desarrollo de leyes estatales, pues, de seguirse tal criterio, tampoco lo serían las leyes reglamentarias de las leyes constitucionales` y agrega que la opinión del maestro Tena Ramírez `es representativa de la actitud del gobierno federal y de los Estados, en el sentido de mermar al máximo la función legislativa de los municipios.` (58)

(57) Tena Ramírez Felipe, Op. Cit. P. 144.

(58) Sánchez González, José, Op. Cit. P. 157.

Nuestra opinión al respecto es que apegándonos al texto constitucional debe hablarse de facultad reglamentaria y no legislativa, toda vez que aún cuando en sentido amplio los bandos de policía y buen gobierno, reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general integran la legislación municipal, desde el punto de vista del procedimiento de expedición de estos ordenamientos nos encontramos frente a una facultad reglamentaria, ya que su ejercicio esta supeditado a las bases normativas que deberán establecer las legislaturas de los Estados.

2.4.3.3 Clasificación de los Reglamentos Municipales.

Diseñar un sólo reglamento, sobre determinada materia, que fuera aplicable a todos los municipios equivaldría a no tomar en cuenta la diversidad política, económica, social y cultural existente en cada municipio. Es por ello que la práctica reglamentaria adquiere diversos matices de fondo y forma.

No obstante lo anterior, para lograr cierto orden en la expedición de reglamentos, es posible diseñar lineamientos básicos sobre ciertas materias, para que los Ayuntamientos puedan formular sus propios reglamentos adaptándolos a los usos y costumbres de cada lugar.

Dichos lineamientos se reúnen en tres conjuntos distintos de normas, con objeto de regular tres ámbitos de competencia del municipio:

- a) El primero corresponde a su funcionamiento como cuerpo colegiado.
- b) El segundo a la administración pública municipal.
- c) El tercero al ejercicio del gobierno.

Es de acuerdo a los tres tipos de lineamientos básicos que puede hacerse la clasificación de los Reglamentos que a continuación se menciona:

-Reglamentos Internos.- Son aquellos que se refieren tanto al funcionamiento del ayuntamiento como órgano colegiado como los relativos a la administración pública municipal.

De acuerdo a lo anterior, estos reglamentos están dirigidos principalmente a quienes prestan servicios dentro de la administración municipal y tienen por objeto regular las funciones, procedimientos y responsabilidades de los órganos y puestos que componen dicha administración.

Como ejemplos podemos citar los siguientes: Reglamento Interior del Ayuntamiento; Reglamento Interno de Administración; Reglamento de Hacienda Municipal; Reglamento de Planeación Municipal; Reglamento de Control de Gestión Municipal; Reglamento de Servicio Civil de Carrera Municipal.

-Reglamentos Externos.- Son aquellos que se refieren al ejercicio del gobierno municipal.

Dichos reglamentos están destinados a los habitantes del municipio y al ejercicio de gobierno, y no sólo a quienes trabajan en la administración municipal.

Entre estos reglamentos encontramos los siguientes: Reglamento de Policía y Tránsito, Reglamentos sobre Servicios Públicos; Reglamentos sobre Desarrollo Urbano; Reglamentos sobre Ecología Municipal; Reglamentos de Actividades de los Particulares; Reglamento de Seguridad y Protección Civil, etc.

2.4.3.4. El Proceso Reglamentario en los Ayuntamientos.

El proceso reglamentario puede definirse como 'el conjunto de actividades específicas de carácter técnico y jurídico que desarrolla el Ayuntamiento para analizar, discutir y, en su caso, aprobar, expedir, publicar y dar inicio a la vigencia de un reglamento.' (59)

En el Manual de Reglamentación Municipal se habla de seis etapas, ordenadas secuencialmente, para llevar a cabo la reglamentación municipal: (60)

- 1) Análisis de Necesidades Reglamentarias.
- 2) Iniciativa.
- 3) Discusión.
- 4) Dictamen.
- 5) Publicación.
- 6) Aplicación.

A continuación, haremos un breve comentario acerca del contenido de cada una de las etapas.

1) Análisis de Necesidades Reglamentarias.- En esta etapa interviene de manera directa la autoridad municipal, ya que con objeto de definir las materias a reglamentar, deberá investigar y analizar aquéllas actividades tanto gubernativas como de particulares entre sí y en su relación con el Ayuntamiento que requieran la expedición de disposiciones reglamentarias específicas; ya sea creando nuevos reglamentos o reformando los ya existentes.

2) Iniciativa.- Consiste en la presentación que al Cabildo hace la autoridad municipal de proyectos de reformas o adiciones o bien, de un nuevo reglamento.

(59) Pontifes Martínez, Arturo, Op.Cit. P.113.

(60) Quiroga Leos, Gustavo, Op.Cit.P.64.

La Iniciativa se presentará conforme a lo que establezcan las bases normativas que expida el Congreso Local, que establezca la Ley Orgánica Municipal, o la ley en la materia.

3) Discusión.- Como su nombre lo dice, en esta etapa se analiza y debate el proyecto presentado ante el Cabildo, con objeto de determinar si se aprueba o no.

4) Dictamen.- En esta etapa se lleva a cabo la aprobación o desaprobación que hace el Ayuntamiento en su caso, o el Congreso Local, del proyecto. Cualquiera que sea el resultado debe hacerse constar íntegramente en el libro de acta de Cabildo que se lleva al efecto, por el Secretario del Ayuntamiento.

De rechazarse la iniciativa de un reglamento municipal nuevo, reformado o adicionado, sólo podrá presentarse de nueva cuenta en los términos que prevenga el Ayuntamiento. (61).

5) Publicación.- Es la difusión oficial que de las nuevas disposiciones debe hacerse en los periódicos o gacetas del Estado, así como por los medios que el Ayuntamiento juzgue necesarios, con objeto de darles fuerza obligatoria en su observancia y cumplimiento.

6) Aplicación.- Se refiere al inicio de la vigencia de las normas contenidas en la disposición que se haya expedido.

(61) Ibidem.P.64.

2.5. Diferencia entre Reglamento, Bando y Ordenanza.

El motivo que nos llevó a incluir este apartado dentro del capítulo dedicado a la facultad reglamentaria, es que al analizar los artículos 115, fracción II y 73 fracción VI de nuestra Carta Magna en donde se contienen la facultad reglamentaria de los Ayuntamientos y de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, respectivamente, nos percatamos de que en ambos no sólo se habla de reglamentos, sino también de bandos, circulares y disposiciones administrativas por lo que se refiere al primero, y de bandos y ordenanzas por lo que toca al segundo.

En virtud de lo anterior se ha necesario determinar cuáles son las diferencias existentes entre cada uno de esos ordenamientos.

Reglamento.

Este ordenamiento ya ha sido analizado a lo largo de este capítulo. Como habíamos mencionado, los reglamentos emitidos tanto por los Ayuntamientos como por la Asamblea de Representantes del Distrito Federal se consideran Autónomos, en virtud de que a través de ellos pueden desarrollar una base, un principio o un artículo de la Constitución sin necesidad de la existencia previa de una ley del Congreso Federal o en su caso del Congreso Local.

Aún cuando autores como Acosta Romero afirman que dichos reglamentos no son autónomos argumentando que deberán expedirse de acuerdo a las bases normativas de las legislaturas de los Estados, en el caso de los ayuntamientos, y, sin contravenir lo dispuesto por las leyes y decretos expedidos por el Congreso de la Unión, en el caso de la Asamblea de Representantes, nosotros seguimos

sosteniendo que si deben considerarse autónomos, toda vez que el hecho de ajustarse a las bases normativas o a las leyes y decretos que emitan el Congreso Local y el Congreso de la Unión respectivamente, no implica que estén impedidas para desarrollar en un momento dado una base, un principio o un artículo de la Constitución.

Bando.

La palabra `bando` deriva del verbo `bandir`, que a su vez se origina del vocablo visigodo `bandwjan`, que significa pregonar o hacer público algo.

En el Diccionario de Escriche encontramos la siguiente definición: `Bando es el anuncio público de una cosa, v.gr., de un edicto, de una ley, de un mandato superior, de una sentencia; hecho por persona autorizada o por voz del pregonero o por fijación de carteles en los parajes mas concurridos del pueblo; también se llama así al mismo edicto mandato o ley que se publica o anuncia solemnemente.` (62)

En relación con la definición anterior, la maestra Rendón Huerta nos comenta que `antiguamente existía la costumbre de hacer público el contenido de un bando fijando el documento en las esquinas de los lugares mas frecuentados, para que fuera leído y observado por todos los ciudadanos...` (63)

Analizando la legislación existente en el México antiguo, encontramos que en su mayoría las relaciones de particulares se regían por bandos en donde se regulaban

(62) Escriche, Joaquín, Diccionario Razonado de Legislación y Jurisprudencia, Ed. Julio Le Clere, Madrid 1881, P.1303.

(63) Rendón Huerta Barrera, Teresita, Derecho Municipal, Ed. Porrúa, México 1985, P.284

materias determinadas, en forma muy similar a lo que ahora conocemos como reglamentos autónomos.

Como ejemplo de lo anterior, baste mencionar el 'Bando inserto en la gaceta de 25 de junio de 1806, en que se dictan varias providencias sobre mendigos y vagos.', el Bando sobre Pcrtación de Armas Prohibidas, así como un 'Bando de Policía y Buen Gobierno de 7 de febrero de 1825.'

En virtud de lo anterior nosotros consideramos que el Bando fue un ordenamiento que cumplió su función en un momento histórico determinado, pero que como todo ordenamiento ha evolucionado y que actualmente cumplen la misma función los reglamentos autónomos.

Sin embargo, actualmente algunos estudiosos del Derecho Municipal consideran al Bando de Policía y Buen Gobierno, como la norma de mayor jerarquía dentro del orden jurídico municipal, así lo manifiesta Arturo Pontifes quien:

Al referirse al Bando de Policía y Buen Gobierno expedido por el Ayuntamiento, expresa que 'es el instrumento jurídico por excelencia que utilizan cctidianamente los ayuntamientos para dirigir las acciones del gobierno y su relación con los miembros de la comunidad y de la sociedad municipal en su conjunto' y agrega, 'en el se ccnjugan los principales elementos para regular el gobierno de la comunidad, desde las disposiciones que caracterizan los valores municipales como son el Lema y el Escudo, hasta otros ordenamientos que regulan el ejercicio de los derechos y obligaciones de los habitantes del Municipio.(64)

El maestro Acosta Romero señala que los bandos municipales se clasifican en :Ordinarios y Extraordinarios o Solemnes.

(64) Pontifes Martínez, Arturo, Op.Cit.P.56

Ordinarios.- Son los que expiden los ayuntamientos generalmente al inicio de su gestión, para hacer públicas las normas a que habrá de sujetarse la vida municipal y que en materias especiales darán cabida a otros reglamentos particulares, como los reglamentos de espectáculos, de anuncios, de panteones, etc. En el bando se marcan las normas más generales de gestión; se señalan las sanciones de carácter administrativo que se podrán aplicar a los infractores de las disposiciones reglamentarias; se indican las bases generales de zonificación, desarrollo urbano y planeación general del Municipio, etc.

Extraordinarios o Solemnes.- Son aquellos que expiden los ayuntamientos para dar realce a un acontecimiento sobresaliente que debe ser conocido y difundido en la demarcación municipal. Como ejemplo de estos bandos tenemos los que se expiden solemnemente para comunicar a la ciudadanía municipal la elección de Presidente de la República o Gobernador Estatal; o también los que se expiden para conmemorar algún aniversario importante de la municipalidad o de sus héroes. (65)

Por su parte la Asamblea de Representantes, en el artículo 4º de su Reglamento Interior establece que:

Por bando se entiende la resolución de la Asamblea de Representantes mediante la cual se hace saber a los habitantes del Distrito Federal una orden de carácter temporal o referida a un suceso determinado que deberán cumplir.

Consideramos que la definición anterior es ambigua, en virtud de lo cual solo hasta que la Asamblea emita alguno de estos ordenamientos podremos saber a que se refiere al

hablar de una orden temporal.

Si manifestamos lo anterior es porque pensamos que un ejemplo de orden temporal es el programa 'Hoy No Circula', en el que sin embargo, la Asamblea no ha intervenido, ya que todas las órdenes a ese respecto han sido emitidas por el Jefe del Departamento del Distrito Federal.

Ordenanza.

La palabra ordenanza se deriva del vocablo latino 'ordo' 'ordinis', que significa poner orden a las cosas. Jurídicamente se entiende por ordenanzas un cuerpo normativo, generalmente compilaciones de tipo codificado, que se destinan a regular legalmente alguna materia específica de las actividades humanas.

En México al igual que en otras naciones hispanoamericanas las ordenanzas municipales interpretaban la herencia monárquica Española de emitir mandatos obligatorios que validaba el propio Virrey en ejercicio de la Real Facultad Reglamentaria, y que estaban orientados a regular la actividad cotidiana de sus jurisdicciones.

En virtud de lo anterior puede decirse que la ordenanza 'es el antecedente directo de la reglamentación municipal que los cabildos americanos practicaron desde la época colonial y aún en su emancipación e independencia.' (66)

Actualmente la ordenanzas son consideradas como una reminiscencia histórica, sin embargo aún en tiempos actuales encontramos una muestra que habla de una honda raíz de las disposiciones del tipo 'Ordenanzas' al identificarse en el

(66) Pontifes Martínez Arturo, Op.Cit. P.57.

Estado de Oaxaca, reglamentos municipales con el título 'Nuevas Ordenanzas Municipales'.

No hay duda de que tanto bandos como ordenanzas fueron los principales instrumentos legislativos a través de los cuáles se reguló la vida municipal durante muchos siglos; fue hasta este siglo cuando empezaron a caer en desuso, debido a la estabilización del orden constitucional, que derivó en una mayor especialización del orden jurídico local que ha dado preeminencia a otras figuras, como la ley y los reglamentos en sus diversos tipos

Aún cuando, como mencionamos anteriormente, las ordenanzas son consideradas actualmente como una reminiscencia histórica; el legislador dió facultades a la Asamblea de Representantes para emitir las, siendo que ya ni siquiera en los Ayuntamientos se prevé la facultad para emitir las.

No obstante lo anterior, la Asamblea de Representantes en el artículo 4º de su Reglamento Interior define a la ordenanza como 'la resolución que contiene el conjunto de normas obligatorias que regulan las condiciones de prestación de un servicio público.'

A la fecha, la Asamblea ya emitió una ordenanza, ordenamiento que analizaremos con detenimiento en el siguiente capítulo.

Una vez que han sido analizados estos tres tipos de ordenamientos, estamos en posibilidad de establecer las diferencias entre ellos.

Por lo que se refiere a los bandos y reglamentos emitidos por los ayuntamientos, podemos decir que la diferencia fundamental es jerárquica, toda vez que en la

fracción II, párrafo segundo del artículo 115 constitucional se establece que los ayuntamientos podrán expedir "los bandos de policía y buen gobierno y los reglamentos circulares y demás disposiciones administrativas", aunado a lo anterior encontramos que el Bando de Policía y Buen Gobierno es emitido en la primera sesión de Cabildo con objeto de hacer públicas las normas a que habrá de sujetarse la vida municipal. De esta manera puede decirse que en el Bando se marcan las normas más generales de gestión, mientras que en los reglamentos se detallan y desarrollan dichas normas.

Lo anterior quiere decir que todos los reglamentos que se expidan deben respetar las normas generales que la administración municipal haya establecido en el Bando de Policía y Buen Gobierno, aún cuando atendiendo al número y a las materias que regulan los reglamentos son el principal cuerpo normativo municipal.

Por lo que se refiere a la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, la diferencia entre los Reglamentos y la Ordenanza emitida será analizada en el siguiente capítulo; en lo que toca a los Bandos no podemos establecer diferencia alguna porque hasta la fecha no ha sido emitido ningún ordenamiento de este tipo.

Nuestra opinión es que si se dotó a la Asamblea de la facultad de emitir bandos es porque la creación de su facultad reglamentaria se basó en la propia que actualmente tienen los ayuntamientos.

CAPITULO III.

LA FACULTAD REGLAMENTARIA DE LA ASAMBLEA DE REPRESENTANTES.

- SUMARIO: 3.1. Naturaleza Jurídica.
- 3.2. Procedimiento.
- 3.2.1. Iniciativa.
- 3.2.2. Dictamen.
- 3.2.3. Aprobación y Publicación.
- 3.3. Ordenamientos emitidos por la Asamblea de Representantes.
- 3.3.1. Reglamento para el Gobierno Interior de la Asamblea de Representantes.
- 3.3.2. Reglamento de Tránsito de la Ciudad de México.
- 3.3.3. Reglamento para el Funcionamiento de Establecimientos Mercantiles y Celebración de Espectáculos Públicos.
- 3.3.4. Reglamento para el Servicio de Limpia de la Ciudad de México.
- 3.3.5. Reglamento de Reclusorios y Centros de Readaptación Social del Distrito Federal.
- 3.3.6. Reglamento de Transporte Urbano de Carga para el Distrito Federal.
- 3.3.7. Reglamento de Estacionamientos Públicos del Distrito Federal.
- 3.3.8. Reglamento del Servicio de Agua y Drenaje del Distrito Federal.
- 3.3.9. Reglamento para la Atención de Minusválidos en el Distrito Federal.
- 3.3.10. Reglamento para la Protección de los No Fumadores en el Distrito Federal.
- 3.3.11. Reglamento de Protección Civil.
- 3.3.12. Ordenanza para facilitar y agilizar trámites de defunción.

LA FACULTAD REGLAMENTARIA DE LA
ASAMBLEA DE REPRESENTANTES.

3.1. Naturaleza Jurídica.

Como se ha venido comentando a lo largo de este trabajo, la facultad reglamentaria en estudio, encuentra su fundamento en el inciso A), base 3a., fracción VI del artículo 73 Constitucional, donde se establece:

Son facultades de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal las siguientes:

A) Dictar bandos, ordenanzas y reglamentos de policía y buen gobierno que, sin contravenir lo dispuesto por las leyes y decretos del Congreso de la Unión para el Distrito Federal, tengan por objeto atender las necesidades que se manifiestan entre los habitantes del propio Distrito Federal, en materia de:

- Educación
- Salud y Asistencia Social
- Abasto y distribución de alimentos, mercados y rastros.
- Establecimientos mercantiles.
- Comercio en la vía pública.
- Recreación, espectáculos públicos y deportes.
- Seguridad Pública.
- Protección Civil.
- Servicios auxiliares de la administración de justicia.
- Prevención y readaptación social.
- Uso del suelo.
- Regularización de la tenencia de la tierra, establecimiento de reservas territoriales y vivienda.
- Preservación del medio ambiente y protección ecológica.

- Explotación de minas de arena y materiales pétreos.
- Construcciones y edificaciones.
- Agua y drenaje.
- Recolección, disposición y tratamiento de basura.
- Tratamiento de aguas.
- Racionalización y seguridad en el uso de energéticos.
- Vialidad y tránsito.
- Transporte urbano y estacionamientos.
- Alumbrado Público.
- Parques y jardines.
- Agencias funerarias, cementerios y servicios conexos.
- Fomento económico y protección al empleo.
- Desarrollo agropecuario.
- Turismo y servicios de alojamiento.
- Trabajo no asalariado y previsión social; y
- Acción cultural.

De la lectura del precepto transcrito se desprende que la facultad reglamentaria de la Asamblea se traduce en dictar bandos, ordenanzas y reglamentos de policía y buen gobierno en las materias anteriormente señaladas.

Como puede notarse, dicha facultad se parece en mucho a la que en el artículo 115 de la propia Constitución se confiere a los Ayuntamientos, tanto desde el punto de vista de la subordinación al Congreso de la Unión y Congresos locales respectivamente, como desde el punto de vista de las materias objeto de regulación.

En razón de lo anterior, podemos decir que el Ejecutivo Federal al enviar al Congreso de la Unión la iniciativa de reformas a las fracción VI del artículo 73 constitucional y en particular al facultar a la Asamblea para dictar bandos, ordenanzas y reglamentos de policía y buen gobierno, tomó como base la facultad reglamentaria que en 1983 fue otorgada constitucionalmente al Municipio.

Lo anterior se confirma con la lectura del párrafo que de la Iniciativa Presidencial, en cmento, transcribimos a continuación:

Los bandos, ordenanzas y reglamentos de policía y buen gobierno, cuya competencia se propone para la Asamblea del Distrito Federal, tienen una singular tradición en la vida política de México y en la doctrina constitucional mexicana, unida a la concepción del municipio como base de la organización política y administrativa de la nación; esta proposición, en consecuencia, contribuye a que el Distrito Federal participe en la vigencia de los principios contenidos en nuestra constitución. (67)

Además, como sabemos, estos ordenamientos han sido basamento del buen gobierno de las comunidades mexicanas, y si tomamos en cuenta que este ha estado encomendado a los ayuntamientos, podemos decir que al otorgársele la facultad reglamentaria a la Asamblea, se trató de crear una especie de Ayuntamiento para el Distrito Federal, que a través de sus representantes tuviera un contacto directo con la población, con objeto de atender, mediante la emisión de instrumentos jurídicos de carácter administrativo, los requerimientos y problemas propios de una ciudad como ésta.

De lo anterior se desprende que será la Asamblea de Representantes el órgano facultado para emitir los reglamentos de policía y buen gobierno para el Distrito Federal.

Sin embargo, el Ejecutivo Federal, como gobernador nato de dicha entidad, está facultado para emitir ese tipo de reglamentos, por lo que al otorgarse la facultad

(67) Tomado de Péreznieto Castro, Leonel y otros, Reformas Constitucionales de la Renovación Nacional, Ed. Porrúa, México 1987, P. 775.

reglamentaria a la Asamblea y con objeto de evitar una sobreposición de facultades y la consecuente duplicidad de reglamentos, debía habersele suspendido dicha facultad al Ejecutivo; lo cual no se hizo así, y, el 25 de noviembre de 1988, estando ya en funciones la Asamblea de Representantes, el Ejecutivo Federal expidió el 'Reglamento de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente para la Prevención y Control de la Contaminación Generada por los Vehículos Automotores que Circulan por el Distrito Federal y los Municipios de su Zona Conurbada.'

Dicho reglamento, atendiendo a su finalidad, protección al medio ambiente, debió ser expedido por la Asamblea de Representantes, en base a lo establecido en el inciso A), base 3a., fracción VI del artículo 73 constitucional y en base a lo establecido en el artículo 9 de la Ley General del Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente, en donde se establece que en materia de ecología y protección al ambiente en el Distrito Federal, será el Departamento del Distrito Federal quien ejercerá las atribuciones que se prevén para las autoridades locales, sin perjuicio de las que competan a la Asamblea de Representante del Distrito Federal.

Nuestra opinión, es que si en el caso particular de la materia de contaminación el Ejecutivo ha emitido ordenamientos que deben ser competencia de la Asamblea, se debe en gran parte a que existe una laguna en el precepto anteriormente transcrito; ya que si bien es cierto que se le reconocen facultades a la Asamblea, también lo es que en ningún momento se especifican.

Independientemente de lo anterior, sabemos que el Ejecutivo Federal conforme a lo dispuesto por la fracción I del artículo 89 constitucional, está facultado para expedir los reglamentos de las leyes expedidas por el Congreso de la

Unión, y en virtud de que éste conserva la facultad para legislar en lo relativo al Distrito Federal, cabe preguntarse qué pasa en éste caso con la facultad reglamentaria de la Asamblea, ya que como se desprende del precepto constitucional que le da origen, no hay impedimento alguno para que este organo reglamente en su momento, las leyes que emite por el Congreso de la Unión en su carácter de legislatura local; lo cual vendría a constituir una excepción a la facultad reglamentaria del Ejecutivo.

No obstante las aseveraciones anteriores, la naturaleza jurídica de la facultad reglamentaria de la Asamblea no ha sido totalmente determinada; es decir, dadas las características tan especiales que tiene el Distrito Federal, es difícil esclarecer si se trata simplemente de una facultad equiparable a la del Ayuntamiento o bien si además en un momento dado puede suplir la facultad reglamentaria del Ejecutivo por lo que se refiere a las leyes emitidas por el Congreso de la Unión para el Distrito Federal.

En este orden de ideas y con objeto de determinar los alcances de la facultad reglamentaria en estudio, creemos conveniente hacer un análisis en torno a la regulación federal y local existente de cada una de las materias sobre las cuales la Asamblea tiene la facultad de emitir ordenamientos, a efecto de saber en que casos se les concede alguna facultad de reglamentación a los municipios y en cuales se reserva únicamente al Ejecutivo Federal.

A) Ley Federal de Educación.

Como señalábamos anteriormente, una de las materias que la Constitución establece como objeto de regulación de la Asamblea es la Educación; por ello, consultamos la Ley Federal de Educación.

Respecto a las atribuciones que en esta materia tienen la Federación, los Estados y los Municipios se establece lo siguiente:

Art.4o.- `La aplicación de esta ley corresponde a las autoridades de la Federación, de los Estados y de los Municipios, en los términos que la misma establece y en los que prevean sus reglamentos.

Art.14.- `El Poder Ejecutivo Federal expedirá los reglamentos necesarios para la aplicación de esta ley.`

Art.29.- `La Federación podrá celebrar con los Estados y los Municipios convenios para coordinar y unificar los servicios educativos.`

Si nos apegamos a lo dispuesto por los preceptos anteriores, entonces, únicamente el Ejecutivo tiene facultades reglamentarias en esta materia; por lo tanto, cabe preguntarse en que se basó el legislador para dar atribuciones a la Asamblea en materia de Educación.

La única respuesta que encontramos al hecho de que el legislador haya facultado a la Asamblea en esta materia, es que únicamente se estaba pensando en los reglamentos autónomos; pero aún en ese caso, en la Ley se debería haber contemplado la posibilidad de que los Municipios expidieran la regulación que consideraran necesaria para la aplicación de la ley, lo cual no es así.

Nuestra opinión al respecto, es que si se van a dejar atribuciones reglamentarias en materia de educación a la Asamblea, se hace necesaria una reforma a la Ley Federal de Educación en donde se especifiquen los rubros sobre los cuáles podría emitir ordenamientos.

B) Ley General de Salud.

Esta ley está relacionada con las materias de salud y asistencia social, respecto a las cuáles también tiene facultades la Asamblea.

En ésta no se establece de manera categórica que su reglamentación corresponda al Ejecutivo, pero sí se contempla que éste será el encargado de dictar las normas técnicas a que quedará sujeta la prestación, en todo el territorio nacional, de servicios de salud en materias de salubridad general y verificar su cumplimiento.

En los artículos donde se establece la competencia de las entidades federativas en materia de salubridad general, únicamente se habla de programas locales de salud en base a lo que establezcan los federales, pero no se hace mención alguna de la facultad reglamentaria ni del gobierno de cada entidad ni de los municipios.

De lo anterior se desprende que en la Ley General de Salud, únicamente se dan facultades al Ejecutivo Federal para expedir ordenamientos en materia de salubridad general, por lo que la Asamblea, en este caso no tiene base alguna para emitir ordenamientos, a no ser que tomara las funciones del Ejecutivo Federal, lo cual sería inconstitucional por tratarse de una Ley Federal que en base a la fracción I del artículo 89 constitucional, únicamente puede ser reglamentada por el Ejecutivo.

C) Ley de Salud para el Distrito Federal.

En el artículo 10. de esta ley se establece:

La presente ley es de orden público e interés social y tiene por objeto:

I.Regular las bases y modalidades para el acceso a los servicios de salud por parte de la población en el Distrito Federal en materia de salubridad local;

II.Fijar las normas conforme a las cuáles el Departamento del Distrito Federal ejercerá sus atribuciones en la prestación de los servicios de salubridad general a que se refiere el artículo 13, apartado B) de la ley General de Salud.

Por su parte el artículo 5o. establece:

En materia de salubridad local corresponde al Departamento la regulación y control sanitario de:

- I.Mercados y centros de abasto.
- II.Construcciones,edificios y fraccionamientos.
- III.Cementerios.
- IV.Limpieza Pública.
- V.Rastros.
- VI.Agua potable y alcantarillado.
- VIII.Reclusorios y Centros de Readaptación Social.
- IX.Baños Públicos.
- X.Centros de reunión y espectáculos públicos.
- XIV.Transporte urbano y suburbano;etc.

En el artículo 21 del mismo ordenamiento se da una definición de lo que para efectos de la ley se entiende por cada una de las materias anteriores.Posteriormente, en el artículo 24 se señala: `Los establecimientos y actividades a que se refiere este título, estarán sujetos a las condiciones sanitarias que determinen las disposiciones legales aplicables, los reglamentos respectivos y normas técnicas locales que emita el Departamento.

De la lectura de los preceptos anteriores se desprende que serán emitidos reglamentos en materia de salud de las materias que regula esta ley, sin embargo no se expresa cual es el órgano encargado de emitirlos.

Tomando en cuenta que se trata de una ley que emana del Congreso de la Unión, entonces sería el Ejecutivo Federal, el órgano facultado para emitir los reglamentos, pero entonces que pasaría con la facultad reglamentaria de la Asamblea en este rubro.

En base a lo anterior, nosotros consideramos que debe hacerse una reforma a la Ley, donde se especifique en que rubros podrá reglamentar la Asamblea, en el caso de que Constitucionalmente continúe la facultad reglamentaria del Ejecutivo en relación a las leyes emitidas por el Congreso de la Unión para el Distrito Federal.

D) Ley General de Asentamientos Humanos.

Esta ley, a diferencia de la anteriores, sí contiene disposiciones que facultan al municipio para emitir ordenamientos sobre la materia.

A continuación transcribimos los artículos que contiene dichas disposiciones:

Art.5o.- Las autoridades de los municipios, de las entidades federativas y de la Federación proveerán, en la esfera de sus respectivas competencias, al cumplimiento de los planes o programas correspondientes y a la observancia de esta ley y las demás que se dicten conforme a ella.

Art.9o.- Los Municipios, las entidades federativas y la Federación, en el ámbito de su jurisdicción, deberán:

I. Dictar las disposiciones pertinentes a fin de que las tierras, según su aptitud, aguas y bosques sean utilizados conforme a la función que se les haya señalado en los planes o programas respectivos.

IV. Regular el mercado de los terrenos y, además, el de los inmuebles destinados a vivienda popular.

V. Intervenir en la regularización de la tenencia de la tierra.

E) Ley del Desarrollo Urbano del Distrito Federal.

En esta ley se regulan las mismas materias que en la anterior, pero aplicada a la materia local.

En virtud de que en el Distrito Federal no existen Ayuntamientos, para efectos de la ley anterior se equipara al Distrito Federal con una entidad federativa, cuyo órgano de gobierno es el Departamento del Distrito Federal, quien por ende, es el facultado para integrar el Plan director para el desarrollo urbano, a que se refiere la Ley Federal.

Por otra parte, es evidente que tiene que haber una reglamentación tendiente a hacer cumplir dicho programa, lo cual haría que entrara en funciones la Asamblea de Representantes sustituyendo al Ejecutivo Federal quien hasta antes de la creación de la Asamblea era el órgano facultado para emitirlos.

F) Ley Federal de Vivienda.

En este ordenamiento se contiene un capítulo titulado 'De la coordinación con los Estados y Municipios y concertación con los sectores social y privado.', donde se establece lo siguiente:

Art.58.- Los convenios y acuerdos de coordinación del Gobierno Federal, con los gobiernos de los Estados, del Distrito Federal y los Municipios, para la operación del Sistema Nacional de Vivienda, se referirán entre otros a los siguientes aspectos:

I. La articulación y congruencia de las políticas y de los programas federales de vivienda con los de los Estados y Municipios;

VI. La asistencia y capacitación para la programación, instrumentación, ejecución y evaluación de programas de vivienda;

VII. La articulación de las normas y tecnología aplicables a las acciones de vivienda.

Si transcribimos las disposiciones anteriores es porque nosotros creemos que el hecho de que se prevean convenios de coordinación entre la Federación, Estados y Municipios, quiere decir que dichas entidades tienen alguna regulación sobre la materia, que debe adecuarse a los convenios.

Entonces, en este caso, la facultad reglamentaria de la Asamblea puede equipararse a la que tienen los municipios.

Las facultades de reglamentación municipal que se desprenden de la lectura de esta ley así como de la Ley General de Asentamientos Humanos, vienen a corroborar lo que al respecto se establece en la fracción V del artículo 115 constitucional, que a la letra dice:

Los municipios en los términos de las leyes federales y estatales relativas, estarán facultados para formular, aprobar y administrar la zonificación y planes de desarrollo urbano municipal; participar en la creación y administración de sus reservas territoriales; controlar y vigilar la utilización del suelo en sus jurisdicciones territoriales; intervenir en la regularización de la tenencia de la tierra urbana; otorgar licencias y permisos para construcciones, y participar en la creación y administración de zonas de reservas ecológicas. Para tal efecto y de conformidad a los fines señalados en el párrafo tercero del artículo 27 de esta Constitución, expedirán los reglamentos y disposiciones administrativas que fueren necesarios.

Si leemos el precepto anterior, nos damos cuenta que es imposible establecer una similitud total entre la Asamblea de Representantes y el Ayuntamiento; toda vez que mientras en el municipio la reglamentación emitida por el Ayuntamiento abarca todos los aspectos de las materias en estudio, en el Distrito Federal es el Departamento del D.F., quien formula, aprueba y ejecuta las normas tendientes a su regulación, dejando a la Asamblea únicamente la facultad de establecer los lineamientos generales sobre la regulación de tales materias.

G) Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente.

Esta ley es la única de las que hemos analizado en la que se menciona a la Asamblea de Representantes del Distrito Federal. Al respecto se establece:

Art.8.- Corresponde a la Secretaría:

VI. Programar el ordenamiento ecológico general del territorio del país, en coordinación con las demás dependencias del Ejecutivo Federal y autoridades locales, según sus respectivas esferas de competencia.

Art.9.- En el Distrito Federal la Secretaría ejercerá las atribuciones a que se refiere el artículo anterior y el Departamento del Distrito Federal ejercerá las que se prevén para las autoridades locales, sin perjuicio de las que competan a la Asamblea de Representantes del Distrito Federal.

En este orden de ideas, cabe preguntarse cuáles son las atribuciones que corresponden a la Asamblea, toda vez que en la ley en estudio únicamente se establecen las del Departamento y las de la Secretaría y por su parte en la Constitución sólo se establece de manera general que la

Asamblea tiene facultad reglamentaria en materia de preservación del medio ambiente y protección ecológica.

En base a lo anterior y como ya mencionamos al inicio de este capítulo, se hace necesario que en esta Ley se establezcan claramente las facultades de la Asamblea en materia de contaminación.

H) Ley del Fomento Agropecuario.

Esta ley se relaciona con el tema en estudio, toda vez que la Asamblea está facultada para emitir ordenamientos en materia de desarrollo agropecuario.

En este ordenamiento no se hace referencia alguna a la facultad reglamentaria, únicamente se habla de la coordinación que la federación tendrá con los gobiernos municipales, en base a lo cual puede llegar a pensarse que en el municipio existe alguna regulación sobre la materia; lo cual no implica que tenga facultad reglamentaria.

En base a lo anterior creemos conveniente que se especifique en la Ley las materias sobre las que puedan emitir ordenamientos tanto el municipio como la Asamblea, de no ser así debería suprimirse la facultad de emitir ordenamientos que sobre esta materia tiene la Asamblea.

H) Ley Federal de Turismo.

Como sabemos, la Asamblea está facultada para expedir ordenamientos en lo relativo a turismo y servicios de alojamiento, por lo que se hizo necesario consultar la ley de la materia.

En ella encontramos lo siguiente:

Art.6o.- Las dependencias y entidades de la

administración pública federal y sus representantes en el extranjero, así como los gobiernos estatales y municipales, en la forma en que se convenga, auxiliarán a la Secretaría en la aplicación de esta ley y de los reglamentos que de ella emanen.

En el precepto transcrito únicamente se le dan facultades al municipio para aplicar la Ley Federal y los reglamentos heterónomos que de ella emanen; por lo tanto en esta materia se le están dando facultades a la Asamblea que rebasan las de los municipios.

En lo que respecta a las demás materias que puede regular la Asamblea no consideramos necesario hacer análisis de la leyes respectivas, toda vez que en lo relativo a agua potable y alcantarillado, alumbrado público, limpia, mercados y centrales de abasto, panteones, rastros, calles, parques y jardines y seguridad pública y tránsito; no hay duda de que se trata de facultades municipales, tal y como se desprende de la fracción III del artículo 115 constitucional.

Las únicas materias respecto a las que no encontramos antecedente alguno que de base a la facultad reglamentaria de la Asamblea, son las relativas a: fomento económico, protección al empleo, trabajo no asalariado y previsión social.

En base a lo estudiado, podemos señalar que la facultad reglamentaria de la Asamblea es una innovación en el ordenamiento jurídico mexicano, en virtud de que en ella se conjugan elementos de la facultad reglamentaria del Ejecutivo como gobernador nato del D.F. y de la facultad reglamentaria otorgada a los ayuntamientos, lo cual se debe a que dicho organismo tiene características especiales, toda vez que no puede considerarse ni Ayuntamiento ni Congreso Local.

3.2. PROCEDIMIENTO.

El procedimiento mediante el cual la Asamblea lleva a cabo la elaboración de bandos, ordenanzas y reglamentos de policía y buen gobierno, consta de cuatro etapas fundamentales: Iniciativa, Dictamen, Aprobación y -----
Publicación.

Dicho procedimiento se encuentra regulado en el capítulo V de la Ley Orgánica de la Asamblea y título séptimo de su Reglamento Interior.

3.2.1. Iniciativa.

El derecho de iniciar bandos, ordenanzas y reglamentos de policía y buen gobierno compete:

I. A los miembros de la Asamblea.

II. A los representantes de los vecinos organizados en los términos establecidos por la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal, y

III. A los ciudadanos que presenten por escrito una iniciativa acompañada de la firma de diez mil ciudadanos` (68)

Esta última posibilidad para iniciar leyes es un derecho que se les ha conferido a los ciudadanos del Distrito Federal mediante el cual podrán proponer la creación, reforma, derogación o abrogación de alguno de los ordenamientos antes mencionados.

(68) Ley Orgánica de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, Art. 50.

3.2.2. Dictamen.

Toda iniciativa pasará a la comisión que le corresponda atendiendo a la materia sobre la que verse, con objeto de que se dictamine.

El dictamen deberá ser presentado ante el Pleno de la Asamblea, en un plazo no mayor de treinta días naturales, salvo prórroga que apruebe el Pleno, a petición de la Comisión respectiva.

En caso de que la Comisión no presente su dictamen en el plazo señalado para ello, la Asamblea le hará tres excitativas para que lo haga; si pasados cinco días a partir de la última excitativa no se hubiera producido el dictamen, entonces, el Presidente de la Mesa Directiva, estará obligado a poner la iniciativa a discusión en la sesión inmediata siguiente.

En el supuesto de que la iniciativa sea presentada por los representantes de vecinos o por diez mil ciudadanos, la Comisión a la cual haya sido turnada, deberá verificar, según el caso, el cumplimiento de los siguientes requisitos:

a) Que la organización promovente esté legalmente constituida.

b) Que la iniciativa se acompañe del nombre y firma de diez mil ciudadanos.

c) Que se compruebe la calidad de ciudadano y residencia de los signantes con documento oficialmente expedido.

El dictamen de cualquier iniciativa, debe presentarse

firmado por los miembros de la comisión respectiva; si alguno o algunos de los miembros disienten del dictamen, se hará la anotación en contra, junto con la firma respectiva, pudiendo formularse el voto particular correspondiente.

3.2.3. Aprobación y Publicación.

Una vez que el Pleno ha recibido el dictamen de una iniciativa se procederá a su aprobación.

En caso de aprobarse la creación, reforma, derogación o abrogación de un reglamento, bando u ordenanza, se procederá a su publicación en el Diario Oficial de la Federación y en la Gaceta oficial del Departamento del Distrito Federal, en la forma en que haya sido aprobado. Su expedición debe ser autorizada por las firmas del Presidente y los Secretarios de la Mesa Directiva, quienes tendrán la obligación de comunicar o comunicarlos al Ejecutivo en un término que no excederá de diez días.

Una vez analizado el procedimiento de expedición de los ordenamientos en estudio nos damos cuenta de que en ningún momento se contempla el veto, ni del Presidente de la República, ni del Jefe del Departamento del Distrito Federal, lo cual da una mayor consolidación y autonomía política a la Asamblea de Representantes.

3.3 ORDENAMIENTOS EMITIDOS POR LA ASAMBLEA DE REPRESENTANTES DEL DISTRITO FEDERAL.

Con objeto de completar de la mejor manera, el estudio que en este capítulo hemos hecho de la facultad reglamentaria de la Asamblea de Representantes, consideramos conveniente hacer un breve análisis de los ordenamientos que hasta la fecha han sido emitidos por dicho organismo.

Los ordenamientos que abordaremos serán: Reglamento para el Gobierno Interior de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal; Reglamento de Tránsito de la Ciudad de México; Reglamento para el Funcionamiento de Establecimientos Mercantiles y Celebración de Espectáculos Públicos en la Ciudad de México; Reglamento para el Servicio de Limpia de la Ciudad de México; Reglamento del servicio de Agua y Drenaje para el Distrito Federal; Reglamento para la Atención de Minusválidos en el Distrito Federal; Reglamento de Reclusorios y Centros de Readaptación Social del Distrito Federal; Reglamento de Protección Civil para el Distrito Federal; Reglamento de Transporte Urbano de Carga para el Distrito Federal; Reglamento para la Protección de los No Fumadores en el Distrito Federal; Ordenanza por la que se disponen medidas para facilitar y agilizar la sustanciación de trámites de defunción; Reglamento de Estacionamientos Públicos del Distrito Federal.

3.3.1. Reglamento para el Gobierno Interior de la
Asamblea de Representantes del Distrito
Federal.

(Publicado en el Diario Oficial de la Federación
el 18 de julio de 1989.)

Este reglamento, como su nombre lo indica, tiene por objeto regular la organización interna y el funcionamiento de la Asamblea de Representantes.

Las normas que en él se contienen desarrollan e integran las disposiciones contenidas en la Ley Orgánica de la Asamblea, y en el artículo 73, fracción VI, bases 3a. y 4a. de la Constitución.

Dentro de los reglamentos emitidos por la Asamblea, éste es el único que puede considerarse interno, toda vez que no obliga a la ciudadanía en general, sino únicamente a los Representantes de la Asamblea, a los Grupos Partidistas constituidos en el seno de la misma, y a los órganos de dirección, trabajo y apoyo técnico administrativo de la propia Asamblea.

Los ordenamientos que estudiaremos a continuación a diferencia del anterior, pueden considerarse externos en el sentido de que su objeto de regulación tiene que ver con las actividades de los particulares, con actividades de la administración pública del Distrito Federal para la satisfacción de las necesidades de la población y con el ejercicio del gobierno.

3.3.2. Reglamento de Tránsito de la Ciudad de México.

(Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 9 de agosto de 1989.)

En este reglamento se establecen las normas a que debe sujetarse el tránsito de peatones y vehículos en las vías públicas del Distrito Federal.

Como sabemos, todos los reglamentos deben ser emitidos en base a alguna de las materias contempladas en el inciso A), base 3a., fracción VI del artículo 73 constitucional, ya mencionadas al inicio de este capítulo. En el caso de este reglamento, su objeto principal recae sobre la materia de vialidad y tránsito, pero también se contiene alguna normatividad acerca del transporte urbano y de la preservación del medio ambiente y protección ecológica.

Respecto a la primera materia se contemplan los siguientes rubros: De los peatones, escolares y ciclistas; De los vehículos; De las licencias y permisos de conducir; De las señales para el control del tránsito; Del tránsito en la vía pública; De la educación e información vial; De los accidentes de tránsito; De los controles administrativos y obligaciones de los agentes de policía; De las sanciones; y, De los medios de impugnación y defensa de los particulares frente a los actos de autoridad.

De la segunda materia, hay un capítulo titulado `De la prestación del servicio público de transporte` donde se contienen normas destinadas a regular el tránsito tanto del transporte público de pasajeros como del transporte de carga.

En relación a la última materia, hay un capítulo denominado `De las medidas para la preservación del medio ambiente y protección ecológica` donde se establece la

obligación de verificar periódicamente la emisión de contaminantes de los vehículos, así como las sanciones por no efectuarla; así mismo se deja abierta la posibilidad de que el Departamento del Distrito Federal restrinja en el momento en que lo considere conveniente, un día de cada semana la circulación de vehículos automotores.

Respecto a lo anterior cabe comentar que aún cuando en el reglamento en estudio, la Asamblea dejó el programa `No Circula` en manos del Departamento del Distrito Federal, la opinión de los Asambleístas no fue tomada en cuenta cuando consideraron pertinente que dicho programa únicamente se aplicara en ciertos períodos del año y no permanentemente, como hasta ahora se ha hecho, lo cual viene a demostrar el poco poder que dicho organismo tiene respecto al Organismo de Gobierno del Distrito Federal.

Como puede desprenderse de los breves comentarios que hemos hecho acerca de éste reglamento, su objeto de regulación es netamente materia local y consecuentemente competencia exclusiva de la Asamblea; por lo tanto las facultades reglamentarias que al respecto tuviera el Ejecutivo ya han sido suplidas por dicho organismo.

3.3.3. Reglamento para el Funcionamiento de Establecimientos Mercantiles y Celebración de Espectáculos Públicos en la Ciudad de México.

(Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 31 de julio de 1989.)

El objetivo de este reglamento es regular el funcionamiento de los establecimientos mercantiles y la celebración de espectáculos públicos en el Distrito Federal.

Para tales efectos se considera establecimiento

mercantil el lugar en donde desarrolle sus actividades una negociación o empresa mercantil dedicada a la venta o alquiler de satisfactores o servicios; y, espectáculos públicos a la función, acto o evento que se celebra en un lugar determinado y al que se convoca al público fundamentalmente con fines de diversión o entretenimiento.

Por lo que se refiere a los Establecimientos Mercantiles están regulados específicamente los siguientes: Los que se dedican a la venta de bebidas alcohólicas; cabarets y otros centros de diversión; los destinados a hospedaje; los baños y albercas públicas; los establecimientos deportivos y de entretenimiento, entendiéndose por éstos a los clubes o centros deportivos y escuelas de deportes, salones de boliche y de billar, juegos mecánicos, electromecánicos, electrónicos y de video.

Respecto a los espectáculos públicos hay dos capítulos distintos, el primero dedicado a los espectáculos deportivos y el segundo a los teatrales y cinematográficos.

Los últimos dos títulos del reglamento están dedicados a regular por un lado, los trámites necesarios para la obtención de licencias, permisos y declaraciones de apertura; y por otro lado las inspecciones, sanciones, cancelaciones y los recursos que los particulares tienen en contra de las resoluciones emitidas por las autoridades del Departamento del Distrito Federal.

Este cuerpo normativo no es reglamentario de ninguna ley, sus disposiciones son netamente administrativas y locales y aún cuando en él se establece que deben respetarse las disposiciones de la Ley de Salud para el D.F. y de la Ley General del Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente, debe considerarse como un reglamento autónomo cuya materia es competencia exclusiva de la Asamblea de Representantes.

3.3.4. Reglamento para el Servicio de Limpia de la Ciudad de México.

(Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 27 de diciembre de 1989.)

Respecto a este reglamento no hay mucho que comentar, su finalidad es regular la prestación del servicio de limpia en el Distrito Federal; por lo tanto, la materia que regula es la que en la Constitución se denomina `recolección, disposición y tratamiento de basura`.

La materia de este reglamento siempre se ha considerado municipal, por lo que dada la naturaleza de la facultad reglamentaria de la Asamblea no le podían faltar atribuciones sobre la misma.

3.3.5. Reglamento de Reclusorios y Centros de Readaptación Social del Distrito Federal.

(Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 20 de febrero de 1990.)

En este reglamento se regula lo relativo a la organización y funcionamiento de los reclusorios y centros de readaptación social.

En la exposición de motivos, se establece que dicho reglamento, en principio, trataría únicamente una iniciativa de Reformas y Adiciones al Reglamento de Reclusorios del Distrito Federal del 24 de agosto de 1979, sin embargo, en la Iniciativa se proponía la reforma y adición de 110 artículos de los 153 de que constaba el reglamento, en virtud de lo cual, se optó por la creación de un nuevo reglamento de la materia.

3.3.6. Reglamento de Transporte Urbano de Carga para el Distrito Federal.

(Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 23 de julio de 1990.)

En este reglamento se regula la prestación de los servicios de transporte de carga en el Distrito Federal.

En el Capítulo Primero titulado `Disposiciones Generales` se establece: el objeto del reglamento, las bases legales del transporte público de carga, permiso para el servicio mercantil de carga, regulación del transporte de carga, atribuciones y obligaciones del Departamento, horarios nocturnos, circulación en vías de acceso controlado, responsabilidad de los conductores, carga en vehículos particulares, bicicletas y motocicletas de carga; el Capítulo Segundo regula las concesiones del servicio público de transporte de carga que el Departamento del Distrito puede otorgar; el establecimiento de bases, estaciones de servicio y bodegas que los concesionarios establecerán para recibir, empacar, marcar, cargar y distribuir mercancías al público; y , las medidas de protección al público usuario.

En el Capítulo Tercero se regula el servicio mercantil de transporte de carga.

En el Capítulo Cuarto se establecen las normas sobre la revista , verificación, supervisión e inspección de unidades, y por su parte el Capítulo Quinto establece las normas para las visitas de inspección y verificación, así como las obligaciones de los inspectores.

El Capítulo sexto establece las bases relativas a la coordinación y concertación en materia de transporte de carga.

Por último en el Capítulo Séptimo se establecen las sanciones por incumplimiento del reglamento, y en el Capítulo Octavo los medios de impugnación y defensa que los particulares podrán hacer valer en contra de la sanción que se les haya impuesto.

Cabe mencionar que en lo relativo al tránsito de los vehículos de carga se aplicará lo dispuesto en el Reglamento de Tránsito, analizado anteriormente.

3.3.7. Reglamento de Estacionamientos Públicos del Distrito Federal.

(Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 27 de marzo de 1991.)

El objetivo de este reglamento es regular la apertura, el servicio y el fomento a la construcción de los estacionamientos públicos en el Distrito Federal.

Para efectos de lo anterior se entiende por servicio público de estacionamiento la recepción, guarda, protección, y devolución de los vehículos en los lugares autorizados, pudiendo prestarse por hora, día o mes, a cambio del pago que señale la tarifa autorizada.

El reglamento en estudio, consta de ocho capítulos en los que se regula: la apertura de estacionamientos, es decir los trámites administrativos necesarios para abrir un estacionamiento público; el fomento al establecimiento de los estacionamientos y de las tarifas, en este capítulo se prevé la creación de la Comisión Consultiva de Fomento a los Estacionamientos que tendrá a su cargo la actualización de los padrones de estacionamientos públicos en el Distrito Federal, la zonificación de estacionamientos según la afluencia vehicular y la recepción de las peticiones fundadas y razonadas que le presenten los propietarios y

operadores de estacionamientos relativas a las tarifas y zonificación.

En los capítulos restantes se regula el servicio de estacionamiento donde se establecen los requisitos de construcción que deberán cubrir, las obligaciones de los propietarios y los derechos de los usuarios; la inspección que llevará a cabo la Delegación en el sentido de que se cumplan las normas de este reglamento; las sanciones por incumplimiento y por último el recurso de revocación en contra de las sanciones que la Delegación haya impuesto.

Los reglamentos externos, emitidos por la Asamblea de Representantes, que hasta ahora hemos estudiado tienen un elemento en común. Todos ellos han venido a sustituir otros reglamentos que sobre las mismas materias fueron expedidos, en su momento, por el Ejecutivo Federal en su carácter de gobernador nato del Distrito Federal.

Es de notarse la celeridad con que la Asamblea ha trabajado para la emisión de tales reglamentos, lo cual quizá se deba a lo establecido en el Artículo tercero transitorio del Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 10 de agosto de 1987, por el que se reformaron el artículo 73 fracción VI y otros preceptos de nuestra Constitución, que a la letra dice:

La Ley sobre Justicia en Materia de Faltas de Policía y Buen Gobierno del Distrito Federal y su Reglamento, así como las disposiciones administrativas relativas al Distrito Federal, en las materias a que se refiere el inciso A) de la base 3a. de la fracción VI del artículo 73 de la Constitución, continuarán vigentes hasta en tanto la Asamblea de Representantes del Distrito Federal dicte los bandos, ordenanzas y reglamentos correspondientes, en los términos del presente Decreto.

Del artículo anterior se desprende que más tarde o más temprano, la Asamblea debe emitir los ordenamientos necesarios para regular las materias que se contienen en el inciso A), base 3a., fracción VI del artículo 73 constitucional; y sobre todo, aquellas sobre las cuáles ya existía algún tipo de ordenamiento, con objeto de actualizarlos tanto desde el punto de vista de las disposiciones que en ellos se contienen como desde el punto de vista del órgano emisor, toda vez que dada la naturaleza de la Asamblea, se entiende que cuenta con mejores elementos que el Ejecutivo para emitir ordenamientos acordes a las necesidades de la población del Distrito Federal.

Al analizar el precepto transcrito anteriormente, nos llamó la atención que se hablara de la Ley sobre Justicia en Materia de Faltas de Policía y Buen Gobierno, toda vez que si bien es cierto que la Asamblea está facultada para emitir el reglamento respectivo, como lo ha hecho, también lo es que en ningún momento se le dan facultades para expedir un ordenamiento que reforme o abroge una ley, sino únicamente de enviar iniciativas de ley al Congreso de la Unión, que como sabemos continúa siendo el Poder Legislativo para el Distrito Federal. Por lo tanto es un error equiparar la Ley mencionada con los reglamentos y disposiciones administrativas relativas al Distrito Federal, en lo que se refiere a las facultades que para emitir ciertos ordenamientos tiene la Asamblea de Representantes.

En seguida analizaremos otros ordenamientos emitidos por la Asamblea de Representantes, que a diferencia de los anteriores no tenían antecedente reglamentario en el Distrito Federal, al momento de ser expedidos.

3.3.8. Reglamento del Servicio de Agua y Drenaje
para el Distrito Federal.

(Publicado en el Diario Oficial de la Federación
el 25 de enero de 1990.)

La finalidad de este reglamento es regular los servicios de agua potable, tratamiento de aguas, drenaje y alcantarillado del Distrito Federal.

En dicho reglamento no se hace mención alguna ni del artículo 27 constitucional ni de la Ley Federal de Aguas, únicamente contiene normas que regulan los trámites administrativos para la instalación de tomas de agua potable; el suministro de aguas residuales tratadas; la concesión de la operación y mantenimiento de plantas de tratamiento de agua residual y pluvial captada en el sistema de alcantarillado del Distrito Federal y la solicitud para la conexión a éste sistema; las demás normas se encargan de establecer las reglas para lograr un uso responsable, racional y eficiente del agua. Respecto a esto último es de mencionarse que el Reglamento en estudio contiene un Título denominado `De la Participación Ciudadana` en donde se establece que el Departamento nombrará inspectores honorarios que se encarguen de vigilar el cumplimiento del reglamento en lo relativo al uso racional del agua, funcionamiento del sistema de alcantarillado, etc. pero sin tener facultades ejecutivas.

Por último y como en todos los reglamentos se establece un título que prevé las sanciones en caso de incumplimiento y otro que establece el recurso de inconformidad en contra de los actos y resoluciones administrativos emitidos por las autoridades del Departamento.

Tomando en cuenta lo anterior podemos decir que las normas contenidas en éste reglamento dan una serie de

elementos que contribuyen al mejor funcionamiento del Gobierno del Distrito Federal y que por tanto no hay duda de que debe ser la Asamblea de Representantes la única facultada para emitir ordenamientos sobre esta materia para dicha entidad.

3.3.9. Reglamento para la Atención de Minusválidos en el Distrito Federal.

(Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 16 de febrero de 1990.)

Este reglamento tiene como objetivo establecer las facilidades de que gozarán los minusválidos en el Distrito Federal a efecto de apoyar su incorporación plena a la vida social capitalina.

Para efectos del reglamento se define como minusválido toda persona que se encuentra disminuida en sus facultades físicas para satisfacer sus requerimientos básicos de subsistencia y desarrollo. (69)

Podemos decir que a través de este ordenamiento, la Asamblea de Representantes elevó al rango de normas las facilidades y prestaciones que en las actividades sociales cotidianas, de hecho, algunas veces se otorgaban a los minusválidos, pero que sin embargo, a excepción de las contenidas en el Reglamento de Tránsito de la Ciudad de México, no constituían una obligación.

Cabe mencionar, que en este a diferencia de otros reglamentos, no se contempla un capítulo especial dedicado a las sanciones ni se prevé el recurso de inconformidad. Las

(69) Reglamento para la Atención de Minusválidos en el Distrito Federal. Art. 2o. fracción I.

sanciones por infracción de las disposiciones se contemplan al final del artículo de que se trate.

En el mismo reglamento se prevé que su aplicación se llevará a cabo, de conformidad a lo dispuesto en la Ley General de Salud y la Ley de Salud para el Distrito Federal. Lo anterior se debe a que en el título noveno de la Ley General de salud, denominado `Asistencia social, prevención de invalidez y rehabilitación de Inválidos`, se regula la materia reglamentaria en estudio y que entre otras disposiciones, establece:

`Art.174.- La atención en materia de prevención de invalidez y rehabilitación de inválidos comprende:

VI. La promoción para adecuar facilidades urbanísticas y arquitectónicas a las necesidades de los inválidos.`

Por su parte, la Ley de Salud para el Distrito Federal establece:

`Art.14.- El sistema de salud tiene por objeto ejercer las atribuciones correspondientes para la protección de la salud, en los términos de la Ley General, esta ley y demás disposiciones aplicables y en consecuencia tenderá a:

III. Colaborar al bienestar social de la población mediante servicios de asistencia social, principalmente a menores en estado de abandono, ancianos y desamparados y minusválidos, para fomentar su bienestar y propiciar su incorporación a una vida equilibrada en lo económico y social.

Analizando los artículos anteriores, nos damos cuenta que la Asamblea, al emitir el reglamento en estudio, se limitó únicamente a regular los aspectos técnicos y administrativos necesarios, para incorporar a los minusválidos a la vida social capitalina.

3.3.10. Reglamento para la Protección de los No Fumadores en el Distrito Federal.

(Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 6 de agosto de 1990.)

Las disposiciones contenidas en este reglamento tienen por objeto `proteger la salud de las personas no fumadoras de los efectos de la inhalación involuntaria de humos producidos por la combustión de tabaco, en cualquiera de sus formas, en locales cerrados y establecimientos a que se refiere el propio reglamento, así como en vehículos del servicio público de transporte colectivo de pasajeros, en el Distrito Federal.` (70).

Respecto a este reglamento nosotros consideramos que si bien es cierto que en una ciudad tan grande como esta se hacía necesaria la existencia de alguna normatividad que protegiera a la población no fumadora de la inhalación de los humos producidos por la combustión del tabaco, también lo es que deben existir prioridades en lo que a contaminantes se refiere, de tal manera que antes de la emisión de este reglamento, pudieron haber elaborado un ordenamiento exclusivamente dedicado a vehículos ,comercios e industrias contaminantes que se encuentren en el Distrito Federal.

(70) Reglamento para la Protección de los No Fumadores en el Distrito Federal. Art. 1o.

3.3.11. Reglamento de Protección Civil para el
Distrito Federal.

(Publicado en el Diario Oficial de la Federación
el 20 de agosto de 1990.)

La finalidad de este reglamento es regular las acciones de protección civil relativas a la prevención y salvaguarda de las personas y sus bienes, así como el funcionamiento de los servicios públicos y equipamiento estratégico en caso de alto riesgo, siniestro o desastre.

Para los efectos del reglamento se entiende por:

Protección Civil.- El conjunto de principios y normas de conducta a observar por la sociedad y las autoridades en la prevención de las situaciones de alto riesgo, siniestro o desastre y a la salvaguarda y auxilio de personas y bienes en caso de que aquellos ocurran.

Prevención.- El conjunto de medidas destinadas a evitar o mitigar el impacto destructivo de los siniestros o desastres sobre la población y sus bienes, los servicios públicos, la planta productiva, así como el medio ambiente.

Alto Riesgo.- La inminente o probable ocurrencia de un siniestro o desastre.

Siniestro.- Evento de ocurrencia cotidiana o eventual determinada en tiempo y espacio en el cual uno o varios miembros de la población sufren un daño violento en su integridad física o patrimonial de tal manera que se afecta su vida normal.

Desastre.- El evento determinado en tiempo y espacio en el cual la sociedad o una parte de ella sufre un daño severo o pérdidas humanas o materiales, de tal manera que la estructura social se desajusta y se impide el cumplimiento

normal de las actividades de la comunidad, afectándose el funcionamiento vital de la misma.

Auxilio.- El conjunto de acciones destinadas primordialmente a rescatar y salvaguardar la integridad física de las personas, sus bienes y el medio ambiente del Distrito Federal. (71).

En base a los conceptos anteriores, en el reglamento se contempla el procedimiento técnico y administrativo mediante el cual el Departamento del Distrito Federal a través de la Dirección General Técnica de Gobierno, de la Secretaría General y de las Delegaciones coordinará y supervisará las acciones de protección civil, coordinándose con las demás dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, así como con las entidades federativas, cuando así fuere necesario.

Lo anterior se llevará a cabo de acuerdo a los Programas General y Delegacionales de Protección Civil cuya creación se prevé en el propio reglamento y que a la fecha ya han sido emitidos.

Nosotros creemos que fue acertada la emisión de este reglamento y de los programas respectivos, ya que a través de ellos se establecen los lineamientos conforme a los cuáles deberán actuar los sectores público, privado y social de la población en caso de desastre o siniestro, lo cual permitirá restablecer con mayor rapidez la normalidad de los sectores que hayan sido afectados.

(71)Reglamento de Protección Civil para el Distrito Federal; Art.4o.fracciones XIII a XVIII.

3.3.12. Ordenanza por la que se disponen medidas para facilitar y agilizar la substanciación de trámites de defunción.

(Publicada en la Gaceta Oficial del Departamento del Distrito Federal el 2 de abril de 1990.)

Como mencionamos en el Capítulo II de este trabajo, la Asamblea de Representantes tiene su propia concepción de lo que es una ordenanza, ya que en el artículo 40. de su Reglamento Interior la define como: `La resolución que contiene el conjunto de normas obligatorias que regulan las condiciones de prestación de un servicio público.`

La ordenanza en estudio se apega a la definición anterior, toda vez que su objetivo es dar los lineamientos a seguir por el órgano de gobierno del Distrito Federal con objeto de facilitar a la ciudadanía de dicha entidad los trámites funerarios, es decir, los procedimientos administrativos y requisitos que deben efectuarse y cumplirse ante unidades y dependencias del Departamento del Distrito Federal, a fin de lograr la inhumación o cremación, o en su caso, la internación o traslado fuera del Distrito Federal, de restos humanos.

En base a lo anterior, la ordenanza, que únicamente consta de cinco artículos, establece que el titular del órgano de gobierno del Distrito Federal deberá disponer la instalación de las unidades o dependencias del Departamento del Distrito Federal competentes para intervenir en la substanciación de dichos trámites.

Así, mediante este ordenamiento se prevé una simplificación en la realización de trámites funerarios, toda vez que ahora se concentrarán en lugares estratégicos las dependencias encargadas de intervenir en la expedición

de los documentos y autorizaciones respectivas, a diferencia de como hasta ahora se ha venido haciendo, ya que en lugar de una sola dependencia donde se concentren todos los trámites, existen diversas oficinas encargadas de un sólo trámite cada una.

Partiendo del breve análisis que hemos hecho de los ordenamientos que, hasta ahora han sido emitidos por la Asamblea, podemos tener una idea general de los alcances y efectividad de la facultad reglamentaria de dicho organismo.

Podemos decir que los ordenamientos expedidos por la Asamblea han sido encaminados, en su mayoría a regular los servicios públicos que la administración pública de la entidad presta para satisfacer las necesidades de la población, lo cual contribuye a facilitar y mejorar el ejercicio del gobierno.

En relación a lo anterior, cabe comentar que aún cuando ha sido muy loable la regulación que sobre este punto ha hecho la Asamblea, sin embargo, de los reglamentos expedidos únicamente hay dos innovaciones: el Reglamento del Servicio de Agua y Drenaje para el Distrito Federal y la Ordenanza por la que se disponen medidas para facilitar y agilizar la substanciación de trámites de defunción. De estos, en nuestra opinión es el primero, el que verdaderamente tiene trascendencia, porque aún cuando existe la Ley Federal de Aguas, reglamentaria de los párrafos cuarto y quinto del artículo 27 constitucional; en una ciudad de las dimensiones del Distrito Federal hacía falta una reglamentación local que regulara dicha materia, ya que aún cuando la mencionada Ley contiene un capítulo dedicado exclusivamente a la regulación del abastecimiento de agua potable y obras de alcantarillado, éste no es suficiente para atender las demandas y necesidades de dicha entidad, además de que sólo

quien tenga un contacto directo con la población, como es el caso de los Asambleístas, puede regular adecuadamente esta materia.

Respecto a la Ordenanza no hay duda de que se está regulando un servicio público, es decir, los medios que el Departamento del Distrito Federal pone a disposición de los particulares para que éstos lleven a cabo la substanciación de trámites defunción, sin embargo, lo que nos preguntamos respecto a este ordenamiento es el por qué la Asamblea emite ordenanzas, ya que como comentamos en el segundo capítulo de este trabajo, dichos ordenamientos ya están prácticamente obsoletos, ni siquiera se contemplan constitucionalmente dentro de la facultad reglamentaria de los Ayuntamientos, y en la doctrina son consideradas como el antecedente de los reglamentos.

Ahora bien, aún cuando las consideraciones anteriores no se tomaran en cuenta, surge otra pregunta: si la ordenanza es la resolución de la Asamblea que contiene el conjunto de normas obligatorias que regulan las condiciones de prestación de un servicio público, entonces en que se basaron los Asambleístas para determinar que otros servicios públicos como el de limpia, agua y drenaje y transporte urbano de carga para el Distrito Federal fueran materia de un reglamento y no de una ordenanza.

En lo que a las actividades de los particulares se refiere, la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, ha encaminado los ordenamientos que hasta la fecha ha emitido, a lograr una real convivencia vecinal auspiciada por el Derecho y tendiente a mejorar las relaciones entre los habitantes del Distrito Federal, como se desprende del Reglamento para la Protección de los No Fumadores y el Reglamento para la Atención de Minusválidos, ordenamientos sin precedente alguno en el Distrito Federal.

No obstante la finalidad de dichos reglamentos, es evidente que con ellos no van a satisfacerse las principales inquietudes y necesidades que la ciudadanía, a saber, una renovación política y jurídica.

Ahora bien, los mencionados no son los únicos ordenamientos que han sido emitidos para regular actividades de particulares, también fue expedido el Reglamento para el Funcionamiento de Establecimientos Mercantiles y Celebración de Espectáculos Públicos, el cual no habíamos mencionado por tratarse únicamente de una actualización del Reglamento General para Establecimientos Mercantiles y Espectáculos Públicos de 26 de enero de 1981.

Además de los reglamentos mencionados, la Asamblea emitió el de Tránsito, el de Seguridad Pública y el de Protección Civil.

La expedición del primero fue positiva, toda vez que con el se trató de adecuar la regulación del tránsito a los requerimientos actuales de la población, agregando la protección al medio ambiente como en su momento comentamos.

Por lo que respecta al de Seguridad Pública, únicamente se prevé cambiar de nombre al actual reglamento sobre la materia, denominado de Policía Preventiva, nombre que nos parece mas adecuado dada la normatividad que en el se contiene.

Por último cabe comentar que el Reglamento de Protección Civil es una innovación en el Distrito Federal, cuya expedición ha sido muy acertada, sobre todo si tomamos en cuenta que de acuerdo a los estudios geológicos y sismológicos que se han hecho en la entidad resulta muy probable que se vuelva a presentar un sismo de las magnitudes del terremoto de 1985; además de que en una

ciudad como esta, frecuentemente se están presentando siniestros, los cuáles día a día causarán menos daño si efectivamente se cumplen los programas de protección civil y capacitación de la población que se prevén en dicho ordenamiento.

En base a lo que hasta aquí hemos analizado podemos concluir lo siguiente:

La Asamblea ha trabajado arduamente en el ejercicio de la facultad reglamentaria que se le confiere en el inciso A), base 3a., fracción VI del artículo 73 constitucional, sin embargo, en nuestra opinión, de las materias reguladas han sido únicamente dos las que justifican la efectividad de dicho órgano, atendiendo a las demandas de la ciudadanía que dieron origen, dichas materias son la de agua y drenaje y la de protección civil para el Distrito Federal.

Por lo que se refiere a la protección de los no fumadores, atención de minusválidos y substanciación de trámites de defunción, materias que no habían sido reguladas con anterioridad; podemos decir que su regulación no constituía una demanda de primer orden y ni siquiera necesaria para resolver problemas sociales y económicos que realmente afectan a la entidad como es el caso del comercio en la vía pública y el subempleo.

En lo que toca a los ordenamientos que ya tenían un antecedente en la vida jurídica de la entidad, quizá hubieran podido ser adecuados a la realidad actual mediante reformas que el Ejecutivo introdujera a los mismos basado en las propuestas del Consejo Consultivo de la Ciudad de México.

Para hacer las aseveraciones anteriores, partimos de la base de que la Asamblea de Representantes fue creada para

equilibrar la realidad jurídica del Distrito Federal con la necesidad de dotar a sus habitantes de mayores instancias de participación ciudadana con objeto de lograr un mejoramiento en su calidad de vida, en lo político, lo económico, lo social y lo cultural.

Que con objeto de lograr lo anterior se le dieron diversas facultades entre las que destaca la de elaborar normas de alcance general para todos los habitantes del Distrito Federal, que sin contravenir lo dispuesto por las leyes y decretos que expida el Congreso de la Unión, regulen situaciones concretas en las materias que específicamente le señala la Constitución.

Que sin embargo, en el tiempo que lleva funcionando ha quedado demostrado que con los ordenamientos hasta ahora emitidos no se han resuelto los problemas que mas afectan y preocupan a la población, aún cuando la Constitución si la faculta para regular algunas de esas materias; tal es el caso de: salud y asistencia social; regularización de la tenencia de la tierra y vivienda; construcciones y edificaciones; preservación del medio ambiente y protección ecológica; fomento económico y protección al empleo; trabajo no asalariado y previsión social; comercio en la vía pública; etc.

Si analizamos las materias anteriores nos damos cuenta de que a excepción de salud y asistencia social, comercio en la vía pública y construcciones y edificaciones, estas son materia de regulación de leyes federales, por lo que quizá el motivo por el cual no hayan sido reguladas obedezca al hecho de que no se ha aclarado constitucionalmente que pasa con la facultad reglamentaria del Ejecutivo en estos casos.

Aunado a lo anterior encontramos que la regulación de casi todas esas materias implicaría erogaciones económicas

para el gobierno del Distrito Federal, lo cual es una limitante para la Asamblea, toda vez que como sabemos la elaboración de la Ley de Ingresos del Distrito Federal, de la Ley de Hacienda del Departamento del Distrito Federal, del Presupuesto de Egresos del Distrito Federal y la Revisión de la Cuenta Pública del Distrito Federal, siguen siendo atribuciones exclusivas de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión.

Por todo lo aquí manifestado podemos decir que si la facultad reglamentaria de la Asamblea no ha sido lo que la ciudadanía esperaba es porque si bien es cierto que es un órgano de representación también lo es que no podrá llevar a cabo adecuadamente sus funciones hasta en tanto no se le dote de poderes reales, lo cual implica :

Limitar las facultades del Ejecutivo en lo que a la regulación jurídica del Distrito Federal se refiere, trasladandolas constitucionalmente a la Asamblea de Representantes.

Sin embargo, tomando en cuenta las demandas de la ciudadanía, pensamos que lo mas conveniente es que la Asamblea de Representantes se convierta en un Congreso Local para el Distrito Federal, suprimiéndose consecuentemente las facultades que actualmente tiene el Congreso de la Unión en relación con esta entidad.

CONCLUSIONES.

PRIMERA: Nuestra historia nos presenta la existencia del Distrito Federal como sede de los Poderes Federales, distinguiéndose por tanto del resto de las entidades que integran el sistema federal mexicano. Mientras que los estados de la Federación se caracterizan por contar con autoridades propias electas por su ciudadanía, así como por estar dotados de autonomía constitucional, el Distrito Federal no es una entidad autónoma, se encuentra sometido a la jurisdicción directa de la Federación, por lo tanto su gobierno concierne al conjunto de los ciudadanos de la Federación y no solamente a las personas que lo habitan, es por ello que los órganos de su gobierno son los del conjunto de la Unión, poderes que cumplen la doble función de gobernar a la Federación y al Distrito Federal.

SEGUNDA: Es cierto que el Distrito Federal en su carácter de sede de los Poderes Federales ha tenido un status político y jurídico distinto al de los demás estados de la Federación, pero también lo es el hecho de que su territorio alberga a dieciocho millones de habitantes, lo que significa que es el mayor centro de población del país y por tanto, el lugar con mas demandas de carácter político, económico, social y cultural, por parte de sus ciudadanos. Dado lo cual se hacía indispensable dotar a esta entidad de órganos y procesos que aseguraran una mayor representación ciudadana en su gobierno, perfeccionaran la descentralización y desconcentración de la administración pública y fortalecieran las organizaciones vecinales de participación social.

TERCERA: Dadas las demandas de la ciudadanía del

Distrito Federal, el Ejecutivo propuso mantener el régimen jurídico que desde la Constitución de 1917 ha tenido el Distrito Federal, pero a su vez, reconoció la necesidad de mejorar la representatividad de la sociedad en la toma de decisiones, motivo por el cual propuso la creación de una Asamblea de Representantes para el Distrito Federal, integrada por 40 representantes electos según el principio de votación mayoritaria y 26 conforme al de representación proporcional.

CUARTA: La Asamblea de Representantes está facultada constitucionalmente para emitir normas de alcance general: Bandos, Ordenanzas y Reglamentos de Policía y Buen Gobierno, en relación a los servicios públicos, sociales y culturales, que directamente interesan a los habitantes de la ciudad de México. Sin embargo, en la práctica, la Asamblea no es ningún Poder, sino una institución de expresión y representación, por lo que todas las decisiones que pretenda tomar en uso de sus facultades y en especial de la reglamentaria, estarán condicionadas a no contravenir lo dispuesto por el Congreso de la Unión cuando legisla para el Distrito Federal; y, aun cuando éste no dispusiere nada en relación con dichas materias, toda decisión en esos rubros dependería, no obstante del presupuesto autorizado por la Cámara de Diputados para los programas del Distrito Federal; en virtud de que el Congreso de la Unión sigue teniendo la exclusividad para legislar en lo relativo a ésta entidad y, consecuentemente, para la elaboración de su Ley de Ingresos, de la Ley de Hacienda del Departamento del Distrito Federal, del Presupuesto de Egresos y de la Revisión de la Cuenta Pública del Distrito Federal.

QUINTA: Atendiendo a su naturaleza y funciones, la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, se asemeja-

en mucho al Ayuntamiento, toda vez que al igual que en este, sus miembros celebran sesiones no para aprobar leyes, sino para acordar la mejor y más expedita prestación de servicios públicos, sociales, económicos, culturales; introduciendo para ello las mejoras técnicas administrativas y reglamentarias convenientes.

SEXTA: La facultad reglamentaria de la Asamblea se parece en mucho a la propia de los Ayuntamientos, tanto desde el punto de vista de la subordinación al Congreso de la Unión y Congresos Locales respectivamente, como desde el punto de vista de las materias objeto de regulación.

SEPTIMA: Al otorgársele a la Asamblea la facultad en estudio, se trató de crear un organismo similar al Ayuntamiento en el Distrito Federal, que a través de sus representantes tuvieron contacto directo con la población, con objeto de atender, mediante la emisión de instrumentos jurídicos de carácter administrativo, los requerimientos y problemas propios de una ciudad como ésta.

OCTAVA: Actualmente es la Asamblea de Representantes, por disposición constitucional, el órgano facultado para emitir los reglamentos de policía y buen gobierno para el Distrito Federal. En virtud de que anteriormente era el Ejecutivo Federal, como gobernador nato de la entidad, quien estaba facultado para emitir este tipo de reglamentos, nosotros proponemos se suprima constitucionalmente dicha facultad al Ejecutivo, con objeto de evitar una sobreposición de facultades y la consecuente duplicidad de reglamentos.

Cabe añadir, que el precepto constitucional que da

origen a la facultad reglamentaria de la Asamblea, no establece impedimento alguno para que este organismo reglamente en su momento, las leyes emitidas por el Congreso de la Unión en su carácter de legislatura local, sobre las materias que se contemplan en inciso A), base 3a., fracción VI del artículo 73 constitucional; lo cual vendría a constituir una excepción a la facultad reglamentaria del Ejecutivo prevista en la fracción I del artículo 89 constitucional.

NOVENA: Una vez hecho el análisis en torno a la regulación federal y local existente de cada una de las materias sobre las cuáles la Asamblea tiene la facultad de emitir ordenamientos, podemos señalar, que esta facultad es una innovación en el ordenamiento jurídico mexicano, en virtud de que en ella se conjugan elementos de la facultad reglamentaria del Ejecutivo como gobernador nato del Distrito Federal y de la facultad reglamentaria otorgada a los Ayuntamientos.

Lo anterior se debe a que dicho organismo tiene características especiales, toda vez que no es ni Ayuntamiento ni Congreso Local, sino un organismo híbrido, producto de una resolución política del Ejecutivo Federal, con objeto de satisfacer las demandas de representación de los habitantes del Distrito Federal ante el gobierno de la entidad.

Pensamos que para mayor seguridad jurídica, sería conveniente la reforma de las Leyes Federales que regulan materias sobre las que la Asamblea puede dictar ordenamientos; facultándola expresamente como sucede en la Ley General del Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente. De este modo se sabría qué aspectos le corresponden específicamente.

DECIMA: De los reglamentos que hasta la fecha ----- han sido emitidos por la Asamblea de Representantes, los relativos a Tránsito de la Ciudad de México; Funcionamientos de Establecimientos Mercantiles y Celebración de Espectáculos Públicos; Servicio de Limpia de la Ciudad de México; Reclusorios y Centros de Readaptación Social del Distrito Federal y Transporte Urbano de Carga para el Distrito Federal, tienen un elemento en común. Todos ellos han venido a sustituir otros reglamentos que sobre las mismas materias fueron expedidos, en su momento, por el Ejecutivo Federal en su carácter de gobernador nato del Distrito Federal.

DECIMA PRIMERA: Los reglamentos relativos al Servicio de Agua y Drenaje para el Distrito Federal; Atención de Minusválidos en el Distrito Federal; Protección de los No Fumadores en el Distrito Federal y a la Seguridad Pública, también fueron expedidos por la Asamblea de Representantes, pero a diferencia de los anteriores, no tenían antecedente reglamentario alguno en el Distrito Federal, al momento de ser expedidos.

DECIMA SEGUNDA: A la fecha, la Asamblea de Representantes no sólo ha expedido reglamentos, también expidió una ordenanza por la que se disponen medidas para facilitar y agilizar la substanciación de trámites de Defunción.

En esta ordenanza, al igual que en otros ordenamientos emitidos por la Asamblea, se regula la prestación de un servicio público. Pensamos que no existe diferencia de fondo con los Reglamentos, por ello no sabemos en que se basó el legislador para prever ésta figura obsoleta, que la doctrina considera como el antecedente de los reglamentos.

DECIMA TERCERA: Los ordenamientos expedidos por la Asamblea han sido encaminados, en su mayoría, a regular servicios públicos que la administración pública de la entidad presta para satisfacer las necesidades de la población, lo cual contribuye a facilitar y mejorar el ejercicio del gobierno.

Aún cuando ha sido muy loable la regulación que sobre este punto ha hecho la Asamblea, de los reglamentos expedidos, es únicamente el del Servicio de Agua y Drenaje para el Distrito Federal el que verdaderamente tiene trascendencia, porque aún cuando existe la Ley Federal de Aguas, reglamentaria de los párrafos cuarto y quinto del artículo 27 constitucional; en una ciudad de las dimensiones del Distrito Federal, hacía falta una reglamentación local que regulara dicha materia, ya que aún cuando la mencionada ley contiene un capítulo dedicado exclusivamente a la regulación del abastecimiento de agua potable y obras de alcantarillado, éste no es suficiente para atender las demandas y necesidades de dicha entidad; además de que sólo quien tenga un contacto directo con la población y sus necesidades, como es el caso de los Asambleístas, puede regular adecuadamente esta materia.

DECIMA CUARTA: En lo que a las actividades de los particulares se refiere, la Asamblea de Representantes, ha encaminado los ordenamientos emitidos, a lograr una real convivencia vecinal auspiciada por el Derecho y tendiente a mejorar las relaciones entre los habitantes del Distrito Federal, tal y como se desprende del Reglamento para la Protección de los No Fumadores y el Reglamento para la Atención de Minusválidos, ordenamientos sin precedente alguno en el Distrito Federal.

DECIMA QUINTA: Aún cuando la Asamblea ha trabajado arduamente en el ejercicio de su facultad reglamentaria, en su mayoría las materias reguladas, no justifican la efectividad de dicho órgano. En lo que respecta a las materias que no habían sido reguladas con anterioridad, no constituyen una demanda de primer orden y ni siquiera necesaria para resolver problemas sociales y económicos que realmente afectan a la entidad como es el caso de vivienda, subempleo y comercio en la vía pública, entre otras.

Por lo que toca a los ordenamientos que ya tenían un antecedente en la vida jurídica de la entidad, quizá hubieran podido ser adecuados a la realidad actual mediante reformas que el Ejecutivo introdujera a los mismos basado en las propuestas del Consejo Consultivo de la Ciudad de México.

DECIMA SEXTA: La Asamblea de Representantes, pese a sus limitaciones ha sido un factor importante en el proceso de democratización del Distrito Federal que apenas empieza.

Si la facultad reglamentaria con que cuenta este organismo no ha sido lo que los habitantes del Distrito Federal esperábamos, es porque si bien es cierto que es un órgano de representación ciudadana, también lo es que no podrá llevar a cabo adecuadamente sus funciones hasta en tanto no se le dote de poderes reales, lo cual implica:

a) Que el Ejecutivo Federal deje de ser el gobernador nato del Distrito Federal, trasladando sus funciones al Jefe del Departamento del Distrito Federal quien deberá ser electo por el voto de la ciudadanía.

b) Que se trasladen a la Asamblea de Representantes, las facultades que en lo relativo al Distrito Federal, actualmente tiene el Congreso de la Unión.

OBRAS CONSULTADAS

- 1.- Acosta Romero, Miguel, TEORIA GENERAL DEL DERECHO ADMINISTRATIVO, Editorial Porrúa, México 1989. -----
- 2.- Burgoa Orihuela, Ignacio, DERECHO CONSTITUCIONAL MEXICANO, Editorial Porrúa, 7a. Edición, México 1989. -----
- 3.- Carpizo Mc. Gregor, Jorge, ESTUDIOS CONSTITUCIONALES, Editorial U.N.A.M., México 1983. --
- 4.- Carpizo Mc. Gregor, Jorge, EL PRESIDENCIALISMO MEXICANO, Siglo Veintiuno Editores, 6a. Edición, México 1987.
- 5.- De Andrea Sánchez, Newman Valenzuela, Rodríguez Lozano, Sánchez Bringas, Solano Yañez, LA RENOVACION POLITICA Y EL SISTEMA ELECTORAL MEXICANO, Editorial Porrúa, México - 1987.
- 6.- De la Madrid Hurtado, Miguel, ESTUDIOS DE DERECHO CCNSTITUCIONAL, Instituto de Capacitación Política, ---- México 1981.
- 7.- Delgadillo Gutierrez, Luis Humberto, ELEMENTOS DE DERECHO ADMINISTRATIVO, Editorial Limusa, México 1989. -----
- 8.- Dublan Manuel Lozano, José María, COLECCION COMPLETA DE LAS DISPOSICIONES LEGISLATIVAS EXPEDIDAS DESDE LA INDEPENDENCIA DE LA REPUBLICA, Editada por Imprenta del ---- Comercio, México 1876.
- 9.- Escriche, Joaquín, DICCIONARIO RAZONADO DE LEGISLACION Y JURISPRUDENCIA, Editorial Julio Le Clere y Cía., Madrid 1881.
- 10.- Espinoza de los Monteros y Cabrera, Juan, EL DISTRITO FEDERAL SU EVOLUCION, SU ORGANIZACION, Editorial U.N.A.M México 1958.

- 11.- Faya Viesca, Jacinto, ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL, -
Editorial Porrúa, México 1983.
- 12.- Flores Gómez, Fernando y Carvajal Moreno, Gustavo, ----
MANUAL DE DERECHO CONSTITUCIONAL, Editorial Porrúa, ---
México 1976.
- 13.- Fraga, Gabino, DERECHO ADMINISTRATIVO, Editorial Porrúa,
26ava. Edición, México 1987.
- 14.- García Sánchez, José, EL MUNICIPIO, Editorial Porrúa, -
México 1986.
- 15.- Gaxiola, Francisco Javier, EL DISTRITO FEDERAL, -----
Editorial el Foro, México 1955.
- 16.- Gutiérrez Salazar, Sergio Elías y Solís Acero, Felipe,
GOBIERNO Y ADMINISTRACION DEL DISTRITO FEDERAL EN -----
MEXICO, Instituto Nacional de Administración Pública, -
México, 1985.
- 17.- Moreno, Daniel, DERECHO CONSTITUCIONAL MEXICANO, -----
Editorial Pax, México 1985.
- 18.- Ochoa Campos, Moisés, LA REFORMA MUNICIPAL, Editorial -
Porrúa, 2a. Edición, México 1988.
- 19.- Péreznieto Castro, Leonel (compilador), REFORMAS -----
CONSTITUCIONALES DE LA RENOVACION NACIONAL, Editorial -
Porrúa, México 1987.
- 20.- Pontifes Martínez, Arturo, LA FACULTAD REGLAMENTARIA DE
LOS AYUNTAMIENTOS EN EL GOBIERNO Y LA ADMINISTRACION --
MUNICIPAL, Centro Nacional de Estudios Municipales, ---
México 1988.

- 21.- Quiroga Leos, Gustavo, MANUAL DE ADMINISTRACION MUNICIPAL, Instituto Nacional de Administración Pública 2a. Edición, México 1989.
- 22.- Rendón Huerta Barrera, Teresita, DERECHO MUNICIPAL, --- Editorial Porrúa, México 1985.
- 23.- Robles Martínez, Reynaldo, EL MUNICIPIO, Editorial ---- Porrúa, México 1987.
- 24.- Saénz Arroyo, José y otros, LA RENOVACION NACIONAL A TRAVES DEL DERECHO, LA OBRA LEGISLATIVA DE MIGUEL DE LA MADRID, Editorial Porrúa, México 1988.
- 25.- Sánchez González, José, LEGISLACION Y ADMINISTRACION MUNICIPAL, I.N.A.P., México 1985.
- 26.- Serra Rojas, Andrés, DERECHO ADMINISTRATIVO, Editorial Porrúa, 9a. Edición, México 1979.
- 27.- Tena Ramírez, Felipe, DERECHO CONSTITUCIONAL MEXICANO, Editorial Porrúa, 21ava. Edición, México 1985.
- 28.- Tena Ramírez, Felipe, LEYES FUNDAMENTALES DE MEXICO 1808 - 1987, Editorial Porrúa, 14ava. Edición, México - 1988.
- 29.- Ugarte Cortéz, Juan, LA REFORMA MUNICIPAL, Editorial -- Porrúa, México 1985.
- 30.- Villagordoa Lozano, José Manuel, LA NATURALEZA JURIDICA DEL DISTRITO FEDERAL, Obra Jurídica Mexicana, TOMO III, Procuraduría General de la República, México 1985.

LEGISLACION CONSULTADA.

- 1.- Código Federal de Instituciones y Procedimientos -----
Electoral.
- 2.- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- 3.- Ley del Desarrollo Urbano del Distrito Federal
- 4.- Ley del Fomento Agropecuario.
- 5.- Ley de Salud para el Distrito Federal.
- 6.- Ley Federal de Aguas.
- 7.- Ley Federal de Educación.
- 8.- Ley Federal de Entidades Paraestatales.
- 9.- Ley Federal de Turismo.
- 10.- Ley Federal de Vivienda.
- 11.- Ley General de Asentamientos Humanos.
- 12.- Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al
Ambiente.
- 13.- Ley Orgánica de la Asamblea de Representantes del -----
Distrito Federal.
- 14.- Reglamento de Estacionamientos Públicos del Distrito --
Federal.
- 15.- Reglamento de Protección Civil para el Distrito Federal.

- 16.- Reglamento de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente para la Prevención y Control de la Contaminación Generada por los Vehículos Automotores que Circulan por el Distrito Federal y los Municipios de su Zona Conurbada.
- 17.- Reglamento de Reclusorios y Centros de Readaptación Social del Distrito Federal.
- 18.- Reglamento del Servicio de Agua y Drenaje para el ----- Distrito Federal.
- 19.- Reglamento de Tránsito de la Ciudad de México.
- 20.- Reglamento de Transporte Urbano de Carga para el ----- Distrito Federal.
- 21.- Reglamento para el Funcionamiento de Establecimientos Mercantiles y Celebración de Espectáculos Públicos.
- 22.- Reglamento para el Gobierno Interior de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal.
- 23.- Reglamento para el Servicio de Limpia de la Ciudad de - México.
- 24.- Reglamento para la Atención de Minusválidos en el ----- Distrito Federal.
- 25.- Reglamento para la Protección de los No Fumadores en el Distrito Federal.
- 26.- Ordenanza por la que se Disponen Medidas para Facilitar y Agilizar la Substanciación de Trámites de Defunción.

PUBLICACIONES PERIODICAS CONSULTADAS.

- 1.- Diario de los Debates de la H. Cámara de Diputados del -
Congreso de la Unión; Abril de 1987.
- 2.- Diario Oficial de la Federación del 10 de agosto de ----
1987.
- 3.- Diario Oficial de la Federación de 25 de noviembre de --
1988.
- 4.- Diario Oficial de la Federación de 18 de julio de 1989.
- 5.- Diario Oficial de la Federación de 31 de julio de 1989.
- 6.- Diario Oficial de la Federación de 9 de agosto de 1989.
- 7.- Diario Oficial de la Federación de 27 de diciembre de --
1989.
- 8.- Diario Oficial de la Federación de 16 de febrero de ----
1990.
- 9.- Diario Oficial de la Federación de 20 de febrero de ----
1990.
- 10.- Diario Oficial de la Federación de 23 de julio de 1990.
- 11.- Diario Oficial de la Federación de 6 de agosto de 1990.
- 12.- Diario Oficial de la Federación de 20 de agosto de ----
1990.
- 13.- Diario Oficial de la Federación de 28 de marzo de 1991.
- 14.- Gaceta Oficial del Departamento del Distrito Federal de
2 de abril de 1990.