

Nº 403
2EJ.



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS PROFESIONALES

"ARAGON"

**ANALISIS SOBRE LA CONSTITUCIONALIDAD O
INCONSTITUCIONALIDAD DE LOS REGLAMENTOS
ADMINISTRATIVOS APROBADOS Y PUBLICADOS
EN 1989, POR LA ASAMBLEA DE REPRESENTANTES
DEL DISTRITO FEDERAL**

T E S I S

**QUE PARA OBTENER EL TITULO DE
LICENCIADO EN DERECHO**

P R E S E N T A :

SAMUEL SOLIZ GONZALEZ

SAN JUAN DE ARAGON, EDO. MEX.

1992

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**



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.

I N D I C E

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

I.	EL PROCESO LEGISLATIVO EN EL SISTEMA JURIDICO MEXICANO	
1.1.-	Referencia Histórica.....	3
1.2.-	El Congreso de la Unión.....	12
1.3.-	La Cámara de Diputados.....	21
1.4.-	El Senado de la República.....	29
1.5.-	El Procedimiento de creación de leyes.....	39
II.	EL PODER LEGISLATIVO EN LAS ENTIDADES FEDERATIVAS Y EL DISTRITO FEDERAL.	
2.1.-	Sinopsis Histórica.....	50
2.2.-	Fundamento Constitucional.....	55
2.3.-	La Cámara de Diputados Federal en su función local.....	57
III.	EL REGLAMENTO ADMINISTRATIVO EN EL SISTEMA JURIDICO -- MEXICANO.	
3.1.-	El Reglamento y sus características: Doctrina	59
3.2.-	Facultad reglamentaria del Ejecutivo Federal.	64
3.3.-	Facultad reglamentaria del Ejecutivo Estatal.	68
3.4.-	Facultad reglamentaria de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal.....	71

3.5.- Promulgación de los Reglamentos por el Ejecutivo Federal.....	77
3.6.- Promulgación de los Reglamentos por la Asamblea de Representantes sin la intervención -- del Ejecutivo Federal.....	79

IV. ANALISIS DE LOS REGLAMENTOS APROBADOS Y PUBLICADOS POR LA ASAMBLEA DE REPRESENTANTES DEL DISTRITO FEDERAL 1989.

4.1.- Reglamento de Tránsito	81
4.2.- Reglamento de Limpia Pública.....	90
4.3.- Reglamento para Establecimientos Mercantiles y celebración de Espectáculos Públicos.....	95

C O N C L U S I O N E S	102
--------------------------------------	------------

B I B L I O G R A F I A	108
--------------------------------------	------------

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

En estos tiempos de crecimiento, nuestro sistema jurídico se fortalece en la medida en que el legislador ve la necesidad de elaborar normas jurídicas que encuadren a la nueva realidad social, económica, política y cultural de los mexicanos.

Un ejemplo de este crecimiento lo constituye la creación de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal. De ello nace la inquietud de realizar la presente investigación, consistente primordialmente en analizar si los reglamentos expedidos en 1989, y quien los expide, tienen o no una base constitucional, así como también un análisis comentado de sus ventajas u omisiones, particularmente los reglamentos de Tránsito, de Limpia Pública y de Establecimientos Mercantiles y Celebración de Espectáculos Públicos para el Distrito Federal, no sin antes hacer un estudio del Proceso Legislativo federal en nuestro sistema jurídico y la creación del Congreso de la Unión.

Asimismo, se hace una sinopsis histórica del Poder Legislativo en las Entidades Federativas y el Distrito Federal, su fundamento constitucional, la función que desempeña la Cámara de Diputados Federal en materia local para el Distrito Federal.

De igual forma se hace referencia del Reglamento Administrativo en nuestro sistema jurídico mexicano y sus características, de la facultad reglamentaria del Ejecutivo Federal y Estatal así como de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal.

CAPITULO PRIMERO

1.- EL PROCESO LEGISLATIVO EN EL SISTEMA JURIDICO MEXICANO.

En el presente capítulo, haremos una remem^{br}anza histórica sobre el proceso legislativo en nuestro sistema jurídico mexicano, la integración del Congreso de la Unión, Cámara de Diputados y Senadores, explicando el procedimiento de creación de leyes conforme al derecho vigente en el ámbito federal.

1.1.- REFERENCIA HISTORICA.

En el tema que se emprende, nos encausaremos a señalar cronológicamente las etapas históricas por las que México ha pasado en la evolución de su legislación; es por ello que tomaremos en cuenta las siguientes: — Precolonial, Colonial, Movimiento Independiente y su desarrollo hasta nuestro tiempo no sin dejar de hacer referencia breve sobre la legislación Griega y Romana, por constituir éstas antecedente de la nuestra.

En grecia, la "Constitución Ateniense", que se atribuye a Solón, se componía por un conjunto de leyes que regulaban los principales aspectos de la vida públi-

ca de la Gran Polis, así como también la vida privada de los ciudadanos y habitantes en general; sin embargo, la democracia ateniense alcanzó su máximo desarrollo y florecimiento durante el gobierno de "Pericles", en donde la autoridad más alta y soberana era la "Asamblea Popular o Eclesia", integrada por ciudadanos. A ésta correspondía la creación de leyes, es decir, la función legislativa. En el siglo V Antes de Cristo, se crea el "Senado o Bule", con la finalidad de moderar la improvisación en que pudiese caer aquella, compartiendo con ella el Poder Legislativo. Es importante señalar que, el Senado, como parte del Órgano Legislativo, y tratándose de la creación de alguna ley, antes de que una ley fuese publicada y puesta en práctica, ésta debía someterse primeramente al criterio del Senado para confirmarla o en su caso rechazarla.

En cuanto a la legislación en Roma, cabe decir que ésta se realizó tomando en cuenta el gobierno que en cada etapa de su historia se encontrara en el poder, por ejemplo; durante la Monarquía, el ejercicio del Poder Legislativo estaba integrado, en primer grado por el "Rey", los Comicios (constituidos en curias hasta el reinado de Servio Tulio, y, en centurias después de éste) y el Senado. Para la creación de leyes al rey le --

correspondía la potestad de iniciarlas; a los Comicios, - su aprobación, y; al Senado, la ratificación de las mismas. En este mismo orden de ideas, pero durante el gobierno de la República, el puesto del Rey fué ocupado -- por dos funcionarios llamados "CONSULES", no así los comicios que siguieron subsistiendo en centurias, y, de -- igual forma también el Senado, con la excepción de la integración del "Tribunos Plebis", el cual, tenía facultades vetatorias para suspender la vigencia de las leyes - que afectaran los intereses de la plebe, mediante el acto legislativo llamado "intercessio". En esta etapa, - la potestad o facultad de iniciar leyes, le correspondía al Cónsul; la aprobación, a los comicios, y; al Senado, - su ratificación. En la etapa de la Diarquía, o, gobierno del "Principado", la función legislativa se comparte entre el "Emperador y el Senado", durante la etapa de este gobierno, los comicios subsistieron, pero sin tener - que ejercer ninguna actividad legislativa, siendo un grupo únicamente de apoyo para el emperador; en esta etapa, y en un principio el senado tenía mayor fuerza que el emperador, ya que tenía la facultad para proponer alguna - iniciativa mediante la ley "SENATUS CONSULTUS", y con la intervención del Rey en un discurso denominado "ORATORIO PRINCIPUS" ante éste, para apoyar, desde luego, la propo

posición hecha por dicho cuerpo, sin embargo, la fuerza del Senado decayó y fué el emperador quien por su propia autoridad convirtió su "ORATIO-PRINCIPUS" en verdadera ley.

En el derecho romano existe otra etapa en la que su gobierno es absolutista, es decir, la "Monarquía Absoluta", llamada así, porque tanto el ejercicio del poder legislativo como el de todos aquellos poderes que pudiesen existir, estaban o se encontraban en la persona del emperador y sin limitación alguna; esta etapa abarca de Diocleciano a Justiniano.

Durante la Edad Media, que da inicio con la caída del imperio romano de occidente, el poder legislativo se depositaba en un grupo de personas denominado "Asamblea de Guerreros". Cabe destacar también que en esta etapa, es notable la existencia de los Señores Feudales y su poderío, ya que aún cuando existía el Rey, éstos tenían su propia soberanía y, por lo tanto, también sus propias leyes, es decir, cada uno de ellos se gobernaba conforme a su voluntad. Un ejemplo de decadencia de esta etapa la encontramos en países como Francia e Inglaterra, en donde los individuos se agrupan para la realización de la función legislativa, existiendo un "Parla

mento", que ejerció dicha función, teniendo diferentes denominaciones, como: "Wttena Gemote", o, "Asamblea de hombres sabios". En Francia, el Parlamento más importante, es de París.

Una vez hecho referencia breve de países como los anteriores, que en lo jurídico forman antecedente para el nuestro, es oportuno abrir el libro de la historia jurídica de nuestra legislación, para ver el desarrollo que ha tenido hasta nuestros días. De esta forma, encontramos las siguientes etapas: Precolonial, Colonial y la que comprende la vida independiente hasta nuestros tiempos. En la etapa Precolonial habitaron hombres y pueblos con una línea integrada por un conjunto de prácticas y usos sociales, teniendo, por tanto, un derecho de tipo consuetudinario, pues sus normas se encontraban inmersas en la costumbre y su aplicación, estaba encomendada a organismos de carácter meramente administrativo; en este supuesto podemos determinar razonablemente que, el poder legislativo radicaba indudablemente en su vida misma, punto de vista válido para cualquier régimen en que la costumbre sea el fenómeno social y fuente del derecho

Etapa Colonial: en ésta, es considerable la gran influencia del gobierno Español en nuestro territo-

rio patrio, como la misma imposición de sus leyes monárquicas y absolutistas, por lo que la actividad legislativa se encontraba en la persona del Rey, siendo el legislador supremo, pero delegó la facultad parcialmente al virrey y al Consejo de Indias; estas dos autoridades realizaban la actividad legislativa en nombre del Rey. En esta fase existió de igual forma el organismo denominado las "Reales Audiencias", teniendo el mismo carácter de subordinación al Rey. En la Constitución de 1812, ocurre un cambio importante al pasar el ejercicio de la función legislativa a manos de las "Cortes" y en segundo lugar al Rey, teniendo las primeras la facultad de elaboración, interpretación y derogación; correspondiéndole al Rey, la facultad de sancionarlas.

De los años de 1814 a 1821, se dieron leyes -- con un alto sentido jurídico, aportando a nuestra legislación ideas avanzadas que no fueron concretadas; lo único que se puede señalar, es que la actividad legislativa se realizaba por un supuesto Congreso, el cual es disuelto en 1822 por Iturbide, estableciendo en su lugar, la "Junta Nacional Instituyente", organismo que expide el "Reglamento Provisional Político del Imperio Mexicano", en el que se le atribuye al Poder Legislativo. Sin em--

bargo, Iturbide tuvo que abdicar al poder por las circunstancias del momento. El 5 de noviembre de 1823 se establece el Congreso, quien expide en 1824, el "Acta - Constitutiva de la Federación Mexicana"; en este documento, como en la Constitución Federal del 4 de octubre del mismo año, se adoptó la idea de tomar el "Sistema Bicameral", depositándose el Poder Legislativo en una Cámara - de Diputados que representara al pueblo y el Senado que representara a los Estados. Sus funciones estaban previstas en los artículos 7 y 10 de la Constitución mencionada. El sistema bicameral adoptado por la Constitución de 1824, es semejante al que se contiene en la Constitución de los Estados Unidos de Norteamérica; este sistema tiene su origen en Inglaterra, donde se habla de una Cámara Alta y otra Baja, la primera de ellas, la de los Lores, y la otra, la de los Comunes. Este mismo sistema existe bajo las Siete Leyes de 1836, que en su ley tercera, artículo primero, establecía: "El ejercicio del poder legislativo, se deposita en un Congreso General de la Nación, compuesto de dos Cámaras, una de Diputados y otra de Senadores". (1)

En el año de 1846, se desconoce el centralismo, pero no al sistema del ejercicio legislativo, subsistiendo aún el bicammarismo, existiendo cambios sólo de -- tipo político en su integración con el "Plan de la Ciuda

(1) Burgoa Ignacio, Derecho Constitucional Mexicano, Editorial Porrúa, S.A. de C.V., edic. sexta, México 1985. pág. 622.

dela", el cual propugna por el sistema federal y la formación de un nuevo Congreso; mismo que queda instalado - en el mes de diciembre de ese año, el que inmediatamente expide el "Acta de la Reforma", cuyo contenido se refería, en lo primordial, de cómo debería funcionar y conformarse dicho Congreso.

Si bien es cierto la existencia del bicammarismo, éste se ve borrado en 1856-1857 con el proyecto de - Constitución del mismo año, en el que se rechaza el bica marismo, suprimiéndose por tanto el Senado y depositando el poder legislativo en un cuerpo, por cierto mal denomi nado, "Congreso de la Unión". De lo anterior, es lógico razonar que el constituyente de 1856 tomó en cuenta la - experiencia vivida en años anteriores de países como In glaterra en donde existía una Cámara Alta y otra Baja.

El unicamarismo funcionó hasta 1874, fecha en que se establece nuevamente el Senado y con él, el bica marismo, integrándose de nueva cuenta el Congreso de la Unión formado por sus dos Cámaras a propuesta del Presi dente Lerdo de Tejada, bicammarismo que es confirmado por la Constitución de 1917, que sin dificultad ni convergen cias por mayoría de sus componentes, aceptaron la inte- gración del Senado al Congreso de la Unión; el verdadero

espíritu de tomar la aceptación del Senado, es que éste no representaba al pueblo, sino a cada uno de los Estados de la Federación, y que su integración no era ningún capricho político sino que representaba la verdadera -- igualdad política, ya que todos los Estados, por igual, tienen el derecho al mismo número de Senadores. Por su parte, la Constitución de 1917, en su artículo 50, establece que: "El Poder legislativo de los Estados Unidos Mexicanos, se deposita en un Congreso General, que se dividirá en dos Cámaras, una de Diputados y otra de Senadores". Por ello, podemos concluir que desde 1874 hasta nuestros días, tenemos un Congreso con el mismo sistema Bicameral. Cabe hacer el comentario también, que el artículo en cita, no hace ninguna diferencia entre ambas Cámaras, por lo cual, no tenemos ni Cámara Alta, mucho menos Cámara Baja, y por lo consiguiente, tampoco existen privilegios en ambas, como lo asentó el Constituyente de 1857.

1.2.- EL CONGRESO DE LA UNION.

El Congreso de la Unión, Constituye el Poder Legislativo Federal en nuestro país, compuesto por sus dos Cámaras una de Diputados, y la otra, la de Senadores. Este cuerpo legislativo es el que tenemos en la Constitución de 1824.

El factor político, es un elemento determinante en el desarrollo de nuestro país, ya que la Constitución Política de 1854, reduce al Poder Legislativo a una sola Cámara, pues su artículo 51 estableció que el Congreso de la Unión quedaba integrado por la Cámara de Diputados. Este sistema unicamarista se tiene hasta 1874, año en que se vuelve al bicammarismo con el atinado proyecto del presidente Sebastian Lerdo de Tejada, el cual es confirmado por la Constitución de 1917 en su artículo 50, que a la fecha no ha sido objeto de reforma alguna, el cual textualmente establece: "El Poder Legislativo de los Estados Unidos Mexicanos se deposita en un Congreso General, que se dividirá en dos cámaras, una de Diputados y otra de Senadores".

Por otro lado, el maestro Ignacio Burgoa nos dice que el Congreso de la Unión: "es el organismo bicameral en el que se deposita el Poder Legislativo Federal

o sea, la función del imperio Mexicano, consistente en -- crear normas jurídicas abstractas generales e impersonales, llamadas Leyes". (2)

Rafael de Pina, nos dice que el Congreso de la Unión: "en México, es el Órgano legislativo del Poder Federal, dividido en dos cámaras, una de Diputados y otra de Senadores". (3)

En este orden, podemos señalar que el Congreso de la Unión, es Órgano Federal que legisla en una Nación, mismo que surge como una necesidad social y política.

En México, las facultades del Congreso de la Unión, se encuentran contenidas en el artículo 73 de la Constitución Política de 1917 que dice: "El Congreso de la Unión tiene facultad:

- I.- Para admitir nuevos Estados a la Unión Federal;
- II.- Derogado;
- III.- Para formar nuevos Estados dentro de los límites de los existentes;
- IV.- Para arreglar definitivamente los límites de los Estados, terminando las diferencias que entre ellos se susciten sobre las demarcaciones de sus respectivos te--

(2) Burgoa Ignacio, Op. cit. pág. 642

(3) Pina Rafael; Diccionario de Derecho; Edit. Porrúa, S.A. de C.V.; Edic. 1988, México; pág. 83.

- rritorios, menos cuando estas diferen--
cias tengan un carácter contencioso;
- V.- Para cambiar la residencia de los Supre
mos Poderes de la Federación;
- VI.- Para legislar en todo lo relativo al --
Distrito Federal;
- VII.- Para imponer las contribuciones necesari--
as a cubrir el presupuesto;
- VIII. Para dar bases sobre las cuales el Eje--
cutivo pueda celebrar empréstitos sobre
el crédito de la Nación, para aprobar -
esos mismos empréstitos y para recono--
cer y mandar pagar la deuda nacional;
- IX.- Para impedir que en el comercio de Esta
do a Estado se establezcan restriccio--
nes;
- X.- Para legislar en toda la República so--
bre hidrocarburos, minería, industria -
cenematográfica, comercio, juegos con -
apuestas y sorteos, servicios de banca_
y crédito, energía eléctrica y nuclear,
para establecer el Banco de Emisión Uni
co en los términos del artículo 28 y pa
ra expedir las leyes del trabajo regla-

mentarias del artículo 123;

- XI.- Para crear y suprimir empleos de la Fede
ración;
- XII.- Para declarar la guerra, en vista de los
datos que le presente el Ejecutivo;
- XIII. Para dictar leyes según las cuales deban
declararse buenas o malas las persas de
mar y tierra;
- XIV.- Para levantar y sostener las institucio-
nes armadas de la Unión, a saber: Ejérci
to, Marina de Guerra y Fuerza Aérea na-
cionales;
- XV.- Para dar reglamentos con objeto de orga-
nizar, armar y disciplinar la Guardia Na
cional;
- XVI.- Para dictar leyes sobre nacionalidad, --
condición jurídica de los extranjeros, -
ciudadanía, naturalización, colonización
emigración e inmigración y salubridad ge
neral de la República;
- XVII. Para dictar leyes sobre vías generales -
de la comunicación;
- XVIII Para establecer casas de moneda;
- XIX.- Para fijar reglas a que deban sujetarse_

- la ocupación y enajenación de terrenos baldíos;
- XX.- Para expedir las leyes de organización del cuerpo diplomático y del cuerpo consular Mexicano;
- XXI.- Para definir los delitos y faltas contra la Federación y fijar los castigos que por ellos se deban imponer;
- XXII. Para conceder amnistías por delitos cuyo conocimiento pertenezca a los tribunales de la Federación;
- XXIV.- Para expedir la Ley Orgánica de la Contaduría mayor;
- XXV.- Para establecer, organizar y sostener en toda la República escuelas rurales, elementales, superiores, secundarias y profesionales;
- XXVI. Para conceder licencia al Presidente de la República y para constituirse en Colegio Electoral y designar al ciudadano -- que deba substituir al Presidente de la República;
- XXVII. Para aceptar la renuncia del cargo de -- Presidente de la República;

- XXIX. Para establecer contribuciones;
- XXIX-B. Para legislar sobre las características y uso de la bandera, escudo e himnos nacionales;
- XXIX-C. Para expedir leyes que establezcan la -- concurrencia del Gobierno Federal, de -- los Estados y de los municipios;
- XXIX-D. Para expedir leyes sobre planeación nacional de desarrollo económico y social;
- XXIX-E. Para expedir leyes para la programación, promoción, concertación y ejecución de -- acciones de orden económico;
- XXIX-F. Para expedir leyes tendientes a la promo-- ción de la inversión mexicana, regula-- ción de la inversión extranjera;
- XXIX-G. Para expedir leyes que establezcan la -- concurrencia del Gobierno Federal, de -- los gobiernos de los Estados y de los mu-- nicipios, en el ámbito de sus respecti-- vas competencias, en materia de protec-- ción al ambiente y de preservación y reg-- tauración del equilibrio ecológico;
- XXIX-H. Para expedir leyes que instituyan tribu-- nales de lo contencioso-administrativo -

dotados de plena autonomía para dictar - sus fallos, que tenga a su cargo dirimir las controversias que se susciten entre la administración pública federal o del Distrito Federal y los particulares;

XXX.- Para expedir todas las leyes que sean necesarias, a objeto de hacer efectivas -- las facultades anteriores y todas las -- otras concedidas por esta Constitución - a los Poderes de la Unión.

Por otro lado y de conformidad con lo dispuesto en los artículos 78 y 79 de la Constitución Política Federal, durante los recesos del Congreso de la Unión, - habrá una comisión permanente integrada por 19 Diputados y 18 Senadores, nombrados por sus respectivas Cámaras.

La Comisión Permanente tiene las atribuciones siguientes:

- I.- Prestar su consentimiento para el uso de la Guardia Nacional, en los casos de que habla el artículo 76 fracción IV;
- II.- Para recibir, en su caso, la protesta -- del Presidente de la República, de los - miembros de la Suprema Corte de Justicia

de la Nación y de los magistrados del Dis
trito Federal;

- III.- Resolver los asuntos de su competencia; -
recibir durante el receso del Congreso de
la Unión las iniciativas de ley y proposi
ciones dirigidas a las Cámaras, y turnar-
las para dictaminen a las comisiones de -
la Cámara a la que vaya dirigida;
- IV.- Acordar por sí o a propuesta del Ejecutivo
la convocatoria del Congreso, o de una so
la Cámara, a sesiones extraordinarias;
- V.- Otorgar o negar la aprobación a los nom--
bramientos de ministro de la Suprema Cor-
te así como a sus solicitudes de licencia
que le someta el Presidente de la Repúbli
ca;
- VI.- Conceder licencia hasta por treinta días_
al Presidente de la República y nombrar -
el interino que supla esa falta;
- VII.- Ratificar los nombramientos que el Presi-
dente de la República haga de ministros;-
agentes diplomáticos, consulares, emplea-
dos superiores de hacienda, coroneles y -
demás jefes superiores.

VIII.- Conocer y resolver sobre las solicitudes_
de licencias que le sean presentadas por_
los legisladores federales.

1.3.- LA CAMARA DE DIPUTADOS

La Cámara de Diputados, es la parte del poder - Legislativo Federal, compuesto de representantes de la Nación electos por la voluntad popular y la representación proporcional de los partidos políticos.

Rafaél de Pina, dice que la cámara de diputados: "es el órgano de representación que, con el Senado - forman el Congreso General de la Nación en el que se está depositado el Poder Legislativo como parte del supremo poder de la Federación". (4)

En México, su origen lo encontramos en la etapa de la colonia, con la Constitución Política de la Monarquía Española del 19 de marzo de 1812. A raíz de esta -- Constitución, vigente en la nueva España, por primera vez se designaron Diputados.

El artículo 27 de la Constitución Española en - referencia, estableció que: "Las Cortes son la reunión de todos los diputados". Y, el artículo 31 estableció que: "Por cada sesenta mil almas, la población compuesta como queda en el artículo 29, habrá un diputado en las Cortes"

El Acta Constitutiva y la Constitución Política Federal Mexicana de 1824, establecieron que: "la Cámara -

(4) De Pina Rafaél. Op cit. pág. 177.

de Diputados estaría compuesta de representantes elegidos en su totalidad cada dos años, por los ciudadanos de los Estados"

El artículo 11 de la Constitución de 1824, estableció que se nombraría un diputado por cada ochenta mil almas o fracción que pasara de cuarenta mil.

Las Leyes Constitucionales de la República Mexicana del 29 de diciembre de 1836, establecieron en su ley Tercera, artículos, dos y tres respectivamente que, se elegiría un diputado por cada ciento ochenta mil habitantes y fracción que pasara de ochenta mil, eligiéndose un número igual de suplentes, los cuales durarían en su encargo dos años, renovándose cada dos años en el número total.

Las Bases Orgánicas de la República Mexicana de 1843, en su artículo 23, por su parte establecieron que: "la Cámara de Diputados estaría compuesta por éstos, elegidos por los Departamentos a razón de uno por cada sesenta mil habitantes".

La Constitución Política de la República Mexicana de 1857, inicialmente estableció en su artículo 52 --- que, la Cámara de Diputados, integraban el Congreso de la

Unión, elegidos cada dos años, por cada cuarenta mil habitantes o fracción que pasara de veinte mil.

Por su parte la Constitución Política de la República Mexicana de 1917, originalmente estableció la duración de dos años el encargo de diputado, que correspondía a la mitad del período del Presidente, para cuando éste se hizo de seis años en 1934. el de Diputados se alargó a un año más. Actualmente el período de los diputados es de tres años, como lo dispone el artículo 51 de la Carta Magna.

Cuando se promulgó la Constitución de 1917, se elegía un diputado por cada sesenta mil habitantes o fracción que pasara de veinte mil, pero debido al considerable incremento demográfico de nuestro país, el número de electores se fué ampliando sucesivamente. En 1928, se hizo de cien mil o fracción que pasara de cincuenta mil; en 1942 de ciento cincuenta mil o fracción que pasara de sesenta y cinco mil; en 1951, de ciento sesenta mil o fracción o fracción que pasara de ochenta mil; en 1960 de doscientos mil o fracción que pasara de cien mil; en 1972 de doscientos cincuenta mil o fracción que pasara de ciento veinticinco mil habitantes.

En diciembre de 1977, dentro del contexto de la

"reforma política", se modificó el sistema de integración de la Cámara de Diputados. El criterio del número de población para la elección de los diputados dejó de ser el más importante; a partir de ese entonces se eligió un número fijo de diputados, que es de hasta 400, de los cuales 300 son electos por el sistema mayoritario, en distritos electorales uninominales, los que resultan de dividir la población total del país, de acuerdo con el último censo, entre 300, y, hasta otros 200 diputados, electos según el principio de representación proporcional, mediante el sistema de listas regionales votadas en circunscripciones plurinominales. De ello se deriva la actual denominación diversa de los diputados de mayoría y de representación proporcional; ambos tienen iguales derechos y obligaciones.

El establecimiento del sistema mayoritario y de representación proporcional, que se utiliza en la integración de la Cámara de Diputados, tuvo como finalidad el hacer posible el acceso de las minorías a la Cámara de Diputados en forma más real.

El sistema de Diputados de Partido es un antecedente del sistema actual. Fue creado en 1962 a fin de -- permitir que los partidos minoritarios tuvieran represen-

tación en la Cámara de Diputados tomando de esa forma en cuenta la voz de las minorías, y, dándose por lo tanto, - una verdadera democracia a la altura de la necesidad política del país.

Por otro lado, los requisitos para ser Diputados se establecen en el artículo 55 de la Constitución Federal de 1917, y son los siguientes: I. Ser ciudadano mexicano, por nacimiento, en el ejercicio de sus derechos; - II. Tener veintiun años cumplidos el día de la elección - (originariamente la Constitución estableció la edad mínima de 25 años para ser diputado; se reformó en 1972 para establecerla en 21 años); III. Ser originario del Estado en que se haga la elección o vecino de él con residencia efectiva de más de seis meses anteriores a la fecha de ella. En el caso de los candidatos a Diputados por el principio de representación proporcional, deben pertenecer o ser vecinos con residencia efectiva de más de seis meses en alguno de los Estados comprendidos en la correspondiente circunscripción plurinominal. La vecindad no se pierde por ausencia en el desempeño de cargos públicos de elección popular; IV. No estar en servicio activo en el Ejército Federal, ni tener mando en la policía o gendarmería rural en el distrito donde se haga la elección, - cuando menos noventa días antes de ella; V. No ser secre-

tario o subsecretario de Estado, ni magistrado de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, a menos que se separe definitivamente de sus funciones noventa días antes de la elección; VI. No ser ministro de algún culto religioso y VII. No estar comprendido en alguna de las incapacidades que señala el artículo 59 (es decir, no haber ocupado el cargo en el período inmediato anterior).

Las facultades de la Cámara de Diputados, lo mismo que la de Senadores se dividen en: generales y exclusivas. Las generales se encuentran previstas por el artículo 73 de la Constitución Federal que hace referencia a las facultades que las dos cámaras tienen al integrar el Honorable Congreso de la Unión; en el artículo 74 constitucional se establecen las facultades exclusivas de la Cámara de Diputados, que son las siguientes:

- I.- Erigirse en Colegio Electoral para ejercer las atribuciones que la ley le señala respecto a la elección del Presidente de la República;
- II.- Vigilar, por medio de una comisión de su seno, el exacto desempeño de las funciones de la Contaduría Mayor;
- III.- Nombrar a los jefes y demás empleados de -

esa oficina;

- IV.- Examinar, discutir y aprobar anualmente el Presupuesto de Egresos de la Federación y del Departamento del Distrito Federal, discutiendo primero las contribuciones que, a su juicio, deben decretarse para cubrir--- los; así como revisar la Cuenta Pública -- del año anterior;
- V.- Declarar si ha o no a proceder penalmente_ contra los servidores públicos que hubie-- ren incurrido en delito en los términos -- del artículo 111 de esta Constitución.
- VI.- Conocer de las imputaciones que se hagan a los servidores públicos a que se refiere - el artículo 110 de esta Constitución y fungir como órgano de acusación en los jui--- cios políticos que contra éstos se instau-- ren.
- VIII.- Las demás que le confiere expresamente es- ta Constitución.

Es importante destacar que a la Cámara de Dipu- tados como a la de Senadores, les corresponde calificar,- a través de un Colegio Electoral la legalidad de la elec- ción de cada uno de sus presuntos miembros como lo señala

el artículo 60 de la propia Constitución General.

Es oportuno comentar, que a fin de que los Diputados ejerzan con libertad e independencia su encargo, la Constitución les otorga dos distintas protecciones: La inviolabilidad por las opiniones que manifiesten en el ejercicio de su función sin poder ser reconvénidos como lo señala el artículo 61 constitucional; y, la Inmunidad prevista por el artículo 109 de la misma Carta Magna, consistente en que no puede ejercerse acción penal en contra de un diputado, si antes su Cámara no lo desafuera; el desafuero implica la separación en el encargo.

1.4.- EL SENADO DE LA REPUBLICA

La Cámara de Senadores, es una de las dos que integran el Congreso de la Unión, y está compuesta de dos miembros por cada Estado y dos por el Distrito Federal, nombrados en elección directa.

Ignacio Burgoa dice que el Senado de la República: "Es el cuerpo estatal confluyente de tal suerte que, a través de él, se logra la igualación político-jurídica entre ellas", es decir, entre las dos cámaras legislativas" (5)

El Senado de la República surge a raíz del Acta Constitutiva y Constitución de 1824. Esta declara que habrá dos Senadores de cada Estado elegidos por mayoría absoluta de los votos por las legislaturas estatales, renovándose por mitad de dos en dos años, cesando al fin del primer bienio los Senadores nombrados en segundo lugar y en lo sucesivo los más antiguos. El senado de la Constitución de 1824 respondía claramente al modelo norteamericano. En aquel entonces, para ser Senador se requería tener al tiempo de la elección treinta años cumplidos; haber nacido en el Estado que lo eligiera o tener dos años de vecindad en el mismo; tratándose de personas no nacidas en el territorio mexicano, para ser Senadores debe---

(5) Burgoa Ignacio; Op cit. pág. 640

rían tener ocho años de residencia en el país, ocho mil pesos en bienes raíces o una industria que les produjese mil pesos anuales.

Las leyes Constitucionales de la República Mexicana de 1836, a pesar de haber establecido un régimen centralista organizó en dos cámaras el órgano legislativo. El Senado estuvo compuesto por 24 Senadores nombrados por las juntas departamentales de listas que formaban el gobierno, en junta de ministros, la Cámara de Diputados y la Suprema Corte de Justicia. La calificación de la elección la realizaba el Supremo Poder Conservador. El Senado se renovaba por terceras partes cada dos años, saliendo al fin del primer bienio los ocho últimos de la lista, al fin del segundo los ocho de enmedio y al fin del tercer o de los ocho más antiguos:

Dentro de los requisitos más significativos para ser Senador, se encontraba el de tener 35 años de edad ser mexicano por nacimiento; tener un capital que produjera al individuo por lo menos dos mil quinientos pesos anuales.

Por su parte, las Bases Orgánicas de la República Mexicana de 1843, conservaron la institución del Sena-

do, que estuvo compuesto de 63 Senadores; dos tercios de éstos eran nombrados por las asambleas departamentales y el otro tercio por la de Diputados, el Presidente de la República y la Suprema Corte de Justicia. El tercio de Senadores electos por los tres órganos antes señalados, debían ser sujetos que se hubieran distinguido por sus servicios y méritos en las carreras civil, militar y eclesiástica. De los dos tercios de Senadores electos por las asambleas departamentales, cinco deberían ser de cada una de las siguientes clases: agricultores, mineros, propietarios o comerciantes y fabricantes. Los restantes deberían ser personas que hubieren ejercido alguno de los siguientes cargos: Presidente o vicepresidente de la República; secretario de despacho; ministro plenipotenciario; gobernador de algún Estado o Ayuntamiento; Senador o Diputado; consejero de gobierno, o bien, que fuese obispo o general de división. La Cámara de Senadores se renovarían por tercios cada dos años.

La Constitución Política de la República Mexicana de 1857, a pesar de haber establecido un Estado Federal, no contuvo la institución del Senado. Se le consideraba un órgano aristocrático con privilegios muy particulares.

No fué sino hasta el 14 de agosto de 1867,- cuando el Presidente Sebastián Lerdo de Tejada propuso como reforma constitucional la integración nuevamente del Senado exponiendo como motivo principal que, éste serviría para -- combinar en el Poder Legislativo el elemento popular y Federativo, ya que éste representaría la experiencia y práctica en los negocios, sirviendo de moderador a la Cámara de Diputados en aquellos casos de interés nacional; además, representaría la igualación político jurídica entre todas las entidades federativas de la República Mexicana, estando éstas representadas por un igual número de Senadores ante el Congreso de la Unión. En 1874, se cristalizan las intenciones de Lerdo de Tejada mediante sendas reformas al artículo 58 de la Constitución de 1857, este precepto estableció que el Senado estaría compuesto de dos Senadores por cada Estado y dos por el Distrito Federal, electos por mayoría absoluta - de los votos emitidos en las correspondientes elecciones y por cada titular se nombraría a un suplente, renovándose -- por mitad cada dos años.

La Constitución Política de la República Mexicana de 1917, originalmente estableció en sus artículos - 56 y 58, retomados del proyecto de Venustiano Carranza que la Cámara de Senadores estaría compuesta de dos Senadores - por cada Estado y dos por el Distrito Federal, nombrados en

elección directa, cuya legislatura de cada Estado declararía electo al que hubiese obtenido la mayoría absoluta de los votos, y en caso de que ningún candidato hubiere obtenido dicha mayoría se elegiría entre los dos que tuviera más votos; la duración de su encargo era por el período de cuatro años y no de dos como lo proponía Venustiano Carranza. Renovándose por mitad cada dos años.

La Constitución vigente en su artículo 56, señala que la Cámara de Senadores se compondrá de dos miembros por cada Estado y dos por el Distrito Federal, electos directamente, renovándose por mitad cada tres años.

En virtud de las reformas del 29 de diciembre de 1933, el artículo 58, con algunas modificaciones, se incorporó al 56 cuyo texto reformado es el vigente y el que opera hoy en día.

De acuerdo con el artículo 58 de la Constitución vigente, los requisitos para ser Senador son los mismos que para ser Diputado, con excepción de la edad, ya que para ser Diputado se exigen 21 años, mientras que para ser Senador se necesita 30 años, aunque originalmente se estableció de 35 años. La distinta edad que se exige para ser Diputado y Senador, se debe a la idea que se ha tenido siempre del Senado como una cámara equilibradora, función que.

requiere una práctica política más prolongada.

Refiriéndome a la representatividad del Senado, la Constitución vigente es omisa en cuanto al origen de su representación, a diferencia de lo que sucede con los Diputados, quienes se dice son representantes de la nación. Al respecto, Jorge Carpizo dice que: "esto ha originado un debate entre quienes sostienen la tesis clásica de que los Senadores son representantes de las entidades federativas y la Cámara un elemento esencial del sistema federal, tesis tradicional y de carácter histórico, y entre quienes consideran que los senadores, al igual que los diputados, son representantes de la nación; y que el senado ha dejado de ser esencial al Estado Federal para ser sólo una parte del Poder Legislativo, con las ventajas e inconvenientes de cualquier sistema bicameral". (6)

La tesis de que los Senadores y Diputados son por igual representantes de todo el pueblo, se confirma en razón de la igualdad de los requisitos de elegibilidad (con excepción de la edad), y de su régimen jurídico: responsabilidades, incompatibilidad, suplencia, derechos y obligaciones.

Se ha afirmado, desde un punto de vista material que, cuando se discute un asunto de interés general,

(6) Carpizo, Jorge. Derecho Constitucional Mexicano; Edit. UNAM. Edic. 3a, Mex. 1976. Pág. 159.

los Senadores actúan como representantes de todo el pueblo, pero cuando se discute un asunto relativo a su Estado en particular, es natural que defiendan los intereses de su entidad federativa.

De acuerdo al artículo 57 de la Constitución federal vigente, para los Senadores también opera la suplencia, ya que por cada propietario es nombrado un suplente.

A fin de que los Senadores puedan ejercer libremente su encargo, la Constitución les otorga dos distintas protecciones: la inviolabilidad y la inmunidad. Mediante la primera, prevista en el artículo 61, los Senadores no pueden ser reconvenidos por las opiniones que manifiesten en el desempeño de su función, aun cuando dichas opiniones pudieran tipificar algún delito. Esta protección la tienen durante y después de su encargo en cuanto a las opiniones emitidas durante su encargo. Por su parte la inmunidad prevista en el artículo 111 constitucional, consiste en que para poder proceder penalmente contra un Senador, por la comisión de delitos del orden común, durante el tiempo de su encargo, previamente la Cámara de Diputados deberá declarar por mayoría absoluta de votos si hay o no lugar a proceder contra el inculcado. La inmunidad sólo dura mien-

tras se está en el ejercicio del cargo.

En cuanto a las facultades, al igual que la Cámara de Diputados, el Senado de la República tiene facultades que se pueden clasificar, desde el punto de vista de la Constitución, en: generales y exclusivas. Las facultades generales son las que se encuentran previstas en el artículo 73 de la Constitución federal vigente, referente a las facultades del Congreso de la Unión; son generales porque se realizan conjuntamente entre ambas cámaras.

Las facultades exclusivas del Senado de la República se encuentran contenidas en el artículo 76 constitucional que son las siguientes:

I.- Analizar exterior desarrollada por el Ejecutivo Federal, con base en los informes anuales que el Presidente de la República y el Secretario del despacho correspondiente rindan al Congreso; además, aprobar los tratados internacionales y convenciones diplomáticas que celebre el Ejecutivo de la Unión.

II.- Ratificar los nombramientos que el mismo funcionario haga de los ministros, agentes diplomáticos, -- cónsules generales y demás jefes superiores del Ejército, - armada y fuerza Aérea nacionales en los términos que la ley

disponga.

III.- Autorizarlo también para que pueda permitir la salida de tropas nacionales fuera de los límites del país;

IV.- Dar su consentimiento para que el Presidente de la República pueda disponer de la Guardia Nacional fuera de sus respectivos Estados, fijando la fuerza necesaria;

V.- Declarar cuando hayan desaparecido todos los poderes constitucionales del mismo Estado;

VI.- Resolver las cuestiones políticas que surjan entre los poderes de un Estado cuando alguno de ellos ocurra con ese fin al Senado, o cuando con motivo de dichas cuestiones, se haya interrumpido el orden constitucional mediante un conflicto de armas;

VII.- Elegirse en jurado de sentencia para conocer en juicio político de las faltas u omisiones que cometan los servidores públicos y que redunden en perjuicio de los intereses públicos fundamentales y de su buen despacho, en los términos del artículo 110 de esta Constitución;

VIII.- Otorgar o negar su aprobación a los nombramientos de ministros de la Suprema Corte de Justicia de

la Nación, así como a las solicitudes de licencia y las renuncias de los mismos funcionarios que le someta el Presidente de la República;

X.- Las demás que la misma Constitución le atribuye.

1.5.- EL PROCEDIMIENTO DE CREACION DE LEYES.

El procedimiento para la creación de leyes, es también conocido por la doctrina como "Proceso Legislativo", definiéndolo, como la actividad encaminada a la elaboración de alguna ley.

En México, esta actividad legislativa se encuentra contenida en la Constitución Política de 1917 en -- sus artículos 71 y 72. El artículo 71 tiene su antecedente inmediato en la Constitución Federal de 1824, este precepto se refiere al derecho de iniciativa de leyes al Congreso de la Unión. El 72 por su parte también tiene su origen en la Constitución de 1824 al conformarse en aquél entonces el Poder Legislativo Mexicano con sus dos cámaras. Este precepto, se refiere a cada una de las etapas por las que debe pasar cualquier proyecto de ley o decreto presentado ante el Congreso de la Unión.

El procedimiento de creación de leyes, "Proceso Legislativo", contiene las siguientes fases: INICIATIVA, DISCUSION, APROBACION, SANCION, PUBLICACION E INICIACION DE LA VIGENCIA.

INICIATIVA. Es la facultad de presentar ante el Congreso de la Unión un proyecto de ley o decreto. El

artículo 71 de nuestra Constitución establece esta facultad en los siguientes términos: "El derecho de iniciar leyes o decretos compete: I. Al Presidente de la República; II. A los Diputados y Senadores al Congreso de la Unión y, III. A las legislaturas de los Estados. Las iniciativas presentadas por el Presidente de la República, por las Legislaturas de los Estados, o por las diputaciones de los mismos, pasarán desde luego a comisión. Los que presentaren los diputados o los senadores, se sujetarán a los trámites que designe el Reglamento de Debates".

Sin embargo, no sólo tienen facultad constitucional para presentar proyectos de leyes de acuerdo al artículo citado, la misma Constitución en su artículo 73, - - fracción VI, base 3a, inciso j), le dá facultad de iniciar leyes y decretos ante el Congreso de la Unión, a un organismo creado por el propio Congreso por decreto del 29 de julio de 1987 denominado "Asamblea de Representantes del Distrito Federal"; sin embargo, este organismo tiene limitada dicha facultad, ya que ésta debe ser relativa únicamente al Distrito Federal.

Además, de acuerdo con el Reglamento de debates para el gobierno interior del Congreso de la Unión, - en su artículo 61 dispone que: "Las peticiones de particula

res, corporaciones o autoridades no mencionadas en el precepto constitucional, pueden presentar proyecto de ley, pasando directamente a la Cámara o Comisión que corresponda, - la que dictaminará si son de tomarse o no en consideración"

Cabe mencionar también, que con las reformas al artículo 73, fracción VI, base 4a. en 1987, establece el derecho de iniciativa ciudadana respecto de las materias que son competencia de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal. La asamblea tendrá la obligación de - turnar a comisión y dictaminar, dentro del respectivo periodo de sesiones o en el inmediato siguiente, toda iniciativa que le sea formalmente presentada por un mínimo de diez mil ciudadanos debidamente identificados, en los términos que señale el Reglamento para el Gobierno Interior de la Asamblea. Estas iniciativas sólo son presentadas ante este organismo por los ciudadanos del Distrito Federal.

DISCUSION. Es el acto mediante el cual las Cámaras deliberan acerca de las iniciativas, para determinar si son o no aprobadas.

La discusión de un proyecto de ley o decreto, que no sea exclusivo de alguna de las dos cámaras, puede iniciarse indistintamente por cualquiera de las dos. Dicha discusión primero se realiza en lo general, o sea en su

conjunto, y después en lo particular cada uno de sus artículos; cuando conste de un solo artículo será discutida una sola vez.

Los proyectos que versen sobre empréstitos, contribuciones o impuestos, o sobre reclutamiento de tropas, todas las cuales deberán discutirse primeramente en la Cámara de Diputados.

La discusión de todo proyecto de ley o decreto se hará observándose lo que establece para tal efecto el Reglamento de debates, sobre la forma, intervalos y modo de proceder en las votaciones, las cuales serán nominales.

La Cámara donde primeramente se discute un proyecto de ley o decreto, la doctrina le ha llamado "Cámara de Origen", y a la otra que se le pasa el proyecto ya discutido por la de Origen, la llama "Cámara Revisora".

APROBACION. Es el acto por el cual las cámaras aceptan un proyecto de ley o decreto, dicha aceptación puede ser de forma total o en su caso parcial.

Aunque existen en las Cámaras tres clases de votación: nominal, económica y por cédula; para aprobar un proyecto de ley o decreto, la votación será precisamente nominal, es decir, cada miembro de la Cámara, comenzando --

por el lado derecho del Presidente de la Cámara, se pondrá de pie y dirá en voz alta su nombre y apellido, añadiendo la expresión si o no.

Aprobado un proyecto en la Cámara de su origen, pasará para su discusión a la otra. Si ésta lo aprobare se remitirá al Ejecutivo para que lo acepte o lo rechace.

Si algún proyecto de ley o decreto fuese desechado en su totalidad por la Cámara de Revisión, volverá a la de su Origen con las observaciones que aquella le hubiese hecho. Si examinado de nuevo fuese aprobado por la mayoría absoluta de los miembros presentes, volverá a la Cámara Revisora, la cual lo tomará otra vez en consideración, si lo aprobare por la misma mayoría, pasará al Ejecutivo para que lo apruebe o lo rechace; pero si lo reprobare nuevamente la Revisora, no podrá volver a presentarse en el mismo periodo de sesiones.

Si un proyecto de ley o decreto fuese desechado en parte, o modificado, o adicionado por la Cámara Revisora, la nueva discusión versará únicamente sobre lo desechado o sobre las reformas o adiciones, sin poder alterar de manera alguna los artículos antes aprobados. Si las adiciones o reformas hechas por la Cámara Revisora fueren apro

badas por la mayoría absoluta de los votos presentes en la Cámara de su Origen, se enviará el proyecto al Ejecutivo para que se hiciera o no las aclaraciones u observaciones que creyera convenientes.

Si las adiciones o reformas hechas por la Cámara Revisora fuesen aprobadas por la mayoría de los votos en la Cámara de origen, volverá a aquella para que tome en consideración las razones de ésta, y si por mayoría absoluta de votos se desecharen en esta segunda revisión, dichas adiciones o reformas el proyecto en el que haya sido aprobado por ambas Cámaras, se pasará al Ejecutivo. Si la Cámara Revisora insistiere, por la mayoría absoluta de votos en dichas adiciones o reformas, todo el proyecto no volverá a presentarse sino hasta el siguiente período de sesiones, a no ser que ambas Cámaras acuerden por la mayoría absoluta de sus miembros presentes, que se expida la ley o decreto en los artículos aprobados, y que se reserven los adicionados o reformados para su examen y votación en el siguiente período de sesiones.

todo proyecto de ley o decreto que fuere desechado en la Cámara de su origen, no podrá volver a presentarse en las sesiones del año.

SANCION. Es la facultad del Ejecutivo Federal, de aceptar o no un proyecto de ley o decreto enviado -

por alguna de las dos Cámaras. Esto es, que aprobado un -- proyecto de ley o decreto por el Congreso de la Unión, pasa al Ejecutivo para que haga las observaciones que estime convenientes.

Se reputará aprobado por el Ejecutivo todo proyecto no devuelto con observaciones a la Cámara de su -- Origen, dentro de los diez días útiles; a no ser que, co--- rriendo este término, hubiere el Congreso cerrado o suspendido sus sesiones, en cuyo caso la devolución deberá hacerse en el primer día útil en que el Congreso este reunido.

Puede suceder que el Presidente de la República no esté de acuerdo con el proyecto aprobado por el -- Congreso, entonces puede hacer las observaciones que estime necesarias para que el Congreso lo discuta nuevamente.

El proyecto de ley o decreto desechado en - todo o en parte por el Ejecutivo, será devuelto con sus observaciones a la Cámara de Origen. Deberá ser discutido de nuevo por ésta, y si fuese confirmado por las dos terceras_ partes del número total de los votos, pasará otra vez a la Cámara Revisora. Si por ésta fuese sancionado por la misma mayoría, el proyecto será ley o decreto y volverá al Ejecutivo para su promulgación.

La facultad que tiene el Ejecutivo de hacer observaciones a los proyectos de ley se llama DERECHO DE VETO (del latín VETO, prohibido).

A propósito del DERECHO DE VETO, el tratadista Flores Gómez Fernando dice: "En los Estados monárquicos este derecho puede ser absoluto, pero en el nuestro es, relativo, en virtud de que por mandato constitucional, el Ejecutivo no puede hacer observaciones a las resoluciones del Congreso o a alguna de las cámaras, cuando ejerzan funciones de cuerpo electoral o de jurado, lo mismo cuando la Cámara de Diputados declare que debe acusarse a uno de los altos funcionarios de la Federación por delitos oficiales.- Tampoco podrá hacerlas al decreto de convocatoria a sesiones extraordinarias que expida la Comisión Permanente". (7)

PUBLICACION. Esta se debe de entender, según la doctrina, como: "La FACULTAD DE MANDATO de parte del Ejecutivo Federal, consistente en dar la orden a quien corresponda para que sea publicada la ley o decreto, y de esa forma darlo a conocer a quien está obligado a cumplirla". - (8)

Las leyes para que surtan sus efectos tienen que ser dadas a conocer a quienes deben cumplirlas; no basta la aprobación de las Cámaras y del Presidente de la -

(7) Flores Gómez Fernando y Carvajal Gustavo. Manual de Derecho Constitucional. Edit. Porrúa, S.A. Méx. 1989. pág. 146.

(8) De Pina Rafaél. Op. cit. pág. 402.

República, sino que es necesario e indispensable que sea conocida por todos los habitantes del país, para tal efecto, - es necesario que se publique en el Diario Oficial de Gobierno, esta publicación es la forma oficial de notificar una ley a los gobernados.

Es oportuno comentar que la doctrina menciona una fase más dentro del proceso legislativo, llamada PROMULGACION, considerándola como el acto por el cual el Ejecutivo Federal reconoce formalmente la existencia de una ley o decreto, por el hecho de haberse seguido todos los requisitos que señala la Constitución Federal.

García Maynez Eduardo, al respecto dice: "El Ejecutivo federal tiene tres intervenciones para la elaboración de la ley; la primera es la SANCION, facultad del Ejecutivo de aprobar o no una ley; la segunda, la PROMULGACION es el reconocimiento formal de la ley por el Ejecutivo; y, - PUBLICACION, el acto de hacer posible el conocimiento de la ley por los medios establecidos para tal efecto". (9)

La Constitución federal vigente utiliza estos dos términos sin hacer distinción de uno u otro. En su artículo 72, incisos a) y c) los menciona: a) en su última parte dice: "... se remitirá al Ejecutivo, quien, si no tuviere observaciones que hacer, lo PUBLICARA inmediatamente"; c), en su última parte dice: "... Si por ésta fuese sancio-

(9) García Maynez Eduardo; Introducción al Estudio del Derecho; Edit. Porrúa, S.A. Méx. 1984; pág. 60.

nado por la misma mayoría, el proyecto será ley o decreto y volverá al Ejecutivo para su PROMULGACION".

INICIACION DE LA VIGENCIA. Esta fase se debe entender como el momento en que entra en vigor una ley - con toda su fuerza obligatoria.

En nuestro derecho existen dos sistemas de iniciación de la vigencia de una ley: el sucesivo y el Sincrónico. Estos dos sistemas los enuncia el artículo 3° y 4° del Código Civil para el Distrito Federal, en materia federal para toda la República.

Del sistema SUCESIVO el artículo tercero - establece: "Las leyes, reglamentos, circulares o cualesquiera otra disposiciones de observancia general, obliga y surte sus efectos tres días después de su publicación en el periódico oficial, para que las leyes, reglamentos, etc se reputen publicados y sean obligatorios, se necesita que además del plazo que fija el párrafo anterior, transcurra un día más por cada cuarenta kilómetros de distancia o --- fracción que exceda de la mitad".

El lapso comprendido entre el momento de la publicación y aquél en que la norma entra en vigor, recibe, en la terminología jurídica, el nombre de VACATIO --

LEGIS. Este es el término durante el cual racionalmente se supone que los destinatarios del precepto estarán en condiciones de conocerlo y, por ende, de cumplirlo. Concluido dicho lapso, la ley obliga a todos los comprendidos dentro del ámbito personal de aplicación de la norma, aún cuando de hecho, no tenga o no haya podido tener noticia de la nueva disposición legal. Esta exigencia de la seguridad jurídica se formula diciendo que la ignorancia de las leyes no excusa a nadie de su cumplimiento.

El sistema SINCRONICO lo establece el artículo 4° del mismo Código Civil, que dice: "Si la ley, reglamento, circular o disposición de observancia general fija el día en que debe comenzar a regir, obliga desde ese día -contado de que su publicación haya sido anterior".

Este precepto no señala la VACATIO LEGIS. Si la disposición se interpreta literalmente, cabría sostener que una ley puede entrar en vigor en toda la República media hora después de su publicación, de establecerse así en sus artículos transitorios.

En nuestros días ha caído en desuso el sistema sucesivo debido a la modernidad en los medios de comunicación que permiten que una ley sea conocida en forma inmediata en toda la República.

CAPITULO SEGUNDO

EL PODER LEGISLATIVO EN LAS ENTIDADES

FEDERATIVAS Y EL DISTRITO FEDERAL

2.1.- SINOPSIS HISTORICA

La función legislativa de las entidades federativas de la República Mexicana tienen su antecedente -- primordialmente en las Constituciones Federales de 1824, -- 1857 y 1917.

La Constitución Política de la República Mexicana de 1824 dispone que: "El Poder Legislativo de cada Estado residirá en una legislatura compuesta del número de individuos que determinarán sus Constituciones particulares, electos popularmente y amovibles en el tiempo y modo que ellas dispongan".

Por su parte, las Constituciones Federales de 1857 y 1917 no establecieron de manera expresa en donde recaería el ejercicio del Poder Legislativo de las entidades federativas, sin embargo el artículo 115 de la Constitución del 17 vigente en nuestros días, hace alusión a la legislatura de los Estados de la Federación. De modo que el

Poder Legislativo se encuentra en cada una de sus legislaturas locales como Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interno. El campo de su ejercicio legislativo lo realizan en función a las facultades expresas que les otorgue la Constitución local respectiva.

Un ejemplo de lo comentado lo encontramos en el Estado de Veracruz, cuya primera Constitución política local de 1825 del Poder Legislativo estableció en su artículo 16 que: "El Poder Legislativo reside en un Congreso compuesto de Diputados elegidos popularmente en la forma -- que prescribirá una ley constitucional, sobre la base de la población". (10)

La Constitución vigente del mismo Estado de Veracruz, de 1917, dada en la Ciudad de Córdoba, alberga al Poder Legislativo en su título tercero, estableciendo también que éste se encuentra en la legislatura del Estado, -- compuesta de veinticuatro miembros nombrados popularmente, -- de conformidad con el artículo 46 del mismo ordenamiento referido.

De lo anterior, por analogía se deduce que que los demás Estados integrantes del pacto federal guarden una similar situación jurídica.

(10) Análisis de las constituciones de Veracruz; Eti. Orígenes e - Instituciones; Edic. Conmemorativa; Tomo I; pág. 23.

La esfera de su ejercicio legislativo es li
bre sin otra limitante que la de no invadir las atribucio--
nes de la federación mexicana y poderes federales.

Así también por ejemplo, la Constitución --
del Estado de Puebla de 1917 vigente a nuestros días, el Po
der Legislativo lo contempla en su Título Tercero, artículo
32 del cual establece: "El ejercicio del Poder Legislativo_
se deposita en una samblea de Diputados que se denominará -
"CONGRESO DEL ESTADO".

Este estará integrado por 22 diputados por_
lo menos, existiendo un suplente por cada diputado propieta
rio.

Por lo que se refiere al "DISTRITO FEDERAL"
el Poder Legislativo guarda una situación jurídica muy espe
cial, ya que éste carece del elemento de autodeterminarse o
autonomfa propia como las demás entidades federativas, y --
por lo tanto, también de una Constitución Política.

El Distrito Federal surge como una necesi--
dad política, para la seguridad y protección de los poderes
federales, eso se pensó en un principio tomando en cuenta -
la experiencia vivida por el Congreso Federal Norteamérica--
no en Filadelfia.

El territorio a donde se trasladaron los Poderes Federales norteamericano, se le conoce como el Distrito de Columbia.

En el Distrito Federal, el ejercicio del Poder Legislativo en el ámbito de su territorio lo lleva a cabo el Congreso Federal de la Unión, éste actúa como legislatura del propio Distrito.

La integración de las cámaras que conforman al Congreso, no tienen la representatividad política de la población del Distrito Federal, como sucede con las legislaturas de los Estados, pues, en la elaboración de las leyes en materia local para el Distrito Federal intervienen legisladores de las otras entidades federativas.

Por las características de su origen, la legislación del Distrito Federal le es impuesta a sus ciudadanos por la ley fundamental de 1824, ya que en su artículo 50, fracción XXVIII estableció: "Son facultades exclusivas del Congreso General las siguientes:..XXVIII. Elegir un lugar que sirva de residencia a los supremos poderes de la Federación, y ejercer en su distrito las atribuciones del poder legislativo de un Estado". Este distrito es el de la Ciudad de México desde 1824 por decreto del 18 de noviembre del mismo año.

En este contexto la Constitución de 1857,- establece la facultad al Congreso de la Unión en su artículo 72, fracción VI para seguir legislando en el ámbito territorial del Distrito Federal.

La Constitución Política Federal de 1917,- bajo varias adiciones y reformas a su artículo 73, facultada al Congreso de la Unión en su fracción VI para legislar en todo lo concerniente al Distrito Federal.

En 1987 mediante decreto del 29 de julio - del mismo año, se reforma el artículo 73 en su fracción VI por el que, se crea un nuevo organismo de representación - política denominado "ASAMBLEA DE REPRESENTANTES DEL DISTRITO FEDERAL", este órgano desde esa fecha realiza funciones legislativas en materia local para el Distrito Federal exclusivamente en las ramas reglamentarias que el mismo precepto constitucional le faculta.

2.2.- FUNDAMENTO CONSTITUCIONAL

El fundamento y asiento constitucional del Poder Legislativo de las entidades federativas y el Distrito Federal lo hallamos en cada una de sus Constituciones Políticas Locales, en la Constitución federal vigente y esencialmente en la Constitución federal de 1824 que hacía alusión de éste en su artículo 158.

La Constitución vigente en sus artículos - 115 y 116 encierran el fundamento y base constitucional federal del Poder Legislativo de las entidades federativas - de la República Mexicana. El Poder Legislativo lo mismo - que los otros dos poderes se organiza conforme a la Constitución local de cada entidad.

Por ejemplo, el fundamento constitucional del Poder legislativo del Estado de Puebla se encuentra -- contemplado en los artículos del 32 al 41 de su Constitución política vigente, del 8 de septiembre de 1917. Entre otros Estados, el de Veracruz lo encuentra regulado en los artículos 46 al 69 de su Constitución política vigente desde el 24 de agosto de 1917.

Por otro lado, el fundamento constitucional del Poder Legislativo del Distrito Federal, se encuen-

tra contenido en el artículo 73, fracción VI de la Constitución Política Federal de 1917.

2.3.- LA CAMARA DE DIPUTADOS FEDERAL EN SU FUNCION LOCAL

La forma en que funciona el Poder Legislativo federal mexicano con el carácter de legislatura local es conjunta, por lo que la Cámara de Diputados Federal no desempeña su ejercicio separadamente del Senado de la República. A diferencia de las legislaturas locales de las entidades federativas que están sólo integradas por Diputados, quienes legislan en su ámbito territorial.

Es por ello que la Cámara de Diputados Federal con el Senado de la República por disposición constitucional realizan funciones conjuntas de un Congreso local las cuales, se encuentran preceptuadas primordial y esencialmente por el artículo 73, fracción VI de la Constitución General de los Estados Unidos Mexicanos.

El que el Congreso de la Unión legisle sobre el Distrito Federal desde su creación, y que el asiento de los poderes federales en la Ciudad de México carezca de una legislatura local, ha despertado polémicas entre los ciudadanos y los partidos políticos, considerándose como en la antigua Roma con la calidad del Capitis diminutio es decir, personas carentes de facultades para poder deci-

dir sobre su destino social, económico, político e histórico, toda vez que las autoridades administrativas son nombradas por el Presidente de la República, quien es el Gobernador nato, e incluso se ha gastado mucha tinta y papel así como tiempo en los medios masivos de comunicación para debatir sobre la creación del Estado número 32; y así poder contar con una legislatura propia. Empero, la Constitución es categórica al precisar que sólo al cambiar de sede de los poderes federales podrá crearse el Estado del Valle de México, con los límites y extensión que le asigne el -- Congreso de la Unión.

Como lo señala el artículo 74 fracción IV, de la Constitución, son facultades exclusivas de la Cámara de Diputados, examinar, discutir y aprobar anualmente el - Presupuesto de Egresos del Departamento del Distrito Federal.

CAPITULO TERCERO

EL REGLAMENTO ADMINISTRATIVO EN EL SISTEMA JURIDICO MEXICANO

3.1.- EL REGLAMENTO Y SUS CARACTERISTICAS: DOCTRINA

El reglamento se integra por un conjunto de normas jurídico-administrativas que están subordinadas a la ley, con la característica de obligatoriedad, de carácter general e impersonal que son expedidas Unilateralmente (Ejecutivo Federal o Estatal) o plurilateralmente (Asamblea de Representantes del Distrito Federal).

El tratadista Fernando Garrido Falla dice que: "el Reglamento contiene una disposición jurídica de carácter general dictado por la administración pública con valor subordinado a la ley" (10bis)

Existen diferentes tipos y clases de reglamentos, por ejemplo reglamentos de Particulares y de Autoridad, los primeros norman el régimen interno de determinadas corporaciones particulares, los segundos se dan en cumplimiento de una ley para regular situaciones generales. Los reglamentos de Autoridad a su vez se subdividen en: Internos de los órganos del Estado, que regulan el trabajo en las Unidades administrativas; y, Admi-

(10 bis) Garrido Falla Fernando; Tratado de Derecho Administrativo, Volumen I; Edit. Instituto de Estudios Políticos; Séptima Edición, Madrid 1976; pág. 290.

nistrativos que regulan situaciones generales en una sociedad determinada, expedidos para la debida observancia de la ley suprema.

Para poder tener una concepción más clara de lo que se debe entender por "Reglamento Administrativo" y así poder desglosar las características fundamentales -- del mismo, partiremos de las definiciones de los siguientes e importantes estudiosos de la materia. El tratadista Miguel Acosta Romero lo define como "la manifestación unilateral de la voluntad discrecional, emitida por un órgano administrativo investido de potestad o competencia para hacerlo (Presidente de la República en el ámbito federal, gobernador del Estado en las entidades federativas) creador de normas jurídicas generales que desarrollan los principios de la ley emanada del Congreso de la Unión, a efecto de facilitar su ejecución y observancia en la esfera administrativa". (11)

Gabino Fraga, lo conceptúa: "Es una disposición legislativa expedida por el Poder Ejecutivo, en uso de la facultad que la Constitución le otorga, para proveer en la esfera administrativa a la exacta observancia de las leyes que expida el Poder Legislativo". (12)

(11) Acosta Romero Miguel; Teoría General del Derecho Administrativo; Edit. Porrúa, S.A. de C.V.; Edic. tercera; Méx. 1979. pág. 781.

(12) Fraga Gabino; Derecho Administrativo; Edit. Porrúa, S.A. de C. V. Edic. 1975. Méx. pág. 193.

Por su parte el maestro Rafael de Pina al respecto nos dice: "Es el conjunto de normas obligatorias de carácter general emanadas del Poder Ejecutivo, dictadas para el cumplimiento de los fines atribuidos a la administración pública". (13)

Así también el maestro Serra Rojas Andrés, nos expresa: "Es una norma expedida por el Presidente de la República para la ejecución de la ley, aplicable a todas las personas que se encuentren en el caso de la misma". (14)

Como se puede corroborar de los conceptos emitidos antes, se advierten las siguientes características:

- 1.- Existe una manifestación unilateral de la voluntad;
- 2.- Esa manifestación es discrecional;
- 3.- Dicha manifestación es emitida por un órgano facultado para hacerlo;
- 4.- Ese órgano crea, con dicha manifestación, una norma jurídica de carácter general y obligatoria para todos los individuos que se encuentren dentro de la misma;

(13) De Pina Rafael; Ob. cit. pág. 120

(14) Serra Rojas Andrés; El pensamiento jurídico de México en el Derecho Administrativo; Edit. Porrúa, S.A. de C.V., Edic. 1972, - Méx. pág. 239.

- 5.- Esa norma tiene la finalidad de facilitar la aplicación de la ley emitida o creada por el Honorable Congreso de la Unión;
- 6.- Esta norma modifica y extingue otra de su rango; y,
- 7.- Además esa manifestación, tiene el carácter de ser un acto jurídico administrativo, por ser un órgano de la administración pública ya federal o estatal el que lo emite, y, por las características antes señaladas.

También es importante apuntar que, el reglamento administrativo va de la mano y paralelo con la ley, ya que aquél no existe sin ésta. La doctrina señala que el reglamento administrativo y la ley participan y coinciden de alguna forma, aunque el concepto de ley no es el que me ocupa, por lo que cabe señalar que, en sentido lato el reglamento administrativo, como la ley, constituyen un acto legislativo, más eso no quiere decir que para la creación de éste se tenga que seguir el proceso legislativo, pues, es ahí donde estriba la gran diferencia.

El procedimiento para la elaboración del

reglamento administrativo es menos complicado que el seguido para la creación de la ley, en virtud de que se requieren, por ejemplo, tratándose de los reglamentos expedidos por el Presidente de la República, encontramos que son: el primero de ellos el "Refrendo Ministerial" a que hace referencia el artículo 92 de la Constitución General, el cual dispone: "Todos los reglamentos, decretos, acuerdos y órdenes del Presidente, deberán estar firmados por el Secretario de Estado o Jefe de Departamento Administrativo a que el asunto corresponda, sin este requisito no serán obedecidos".

El procedimiento más común y usual para la elaboración de este tipo de reglamentos, sería el siguiente: es presentado tal o cual proyecto reglamentario por -- parte de la autoridad que tiene a su cargo el cumplimiento de la ley que se va a reglamentar, que de conformidad con el artículo 12 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, este proyecto se somete a la discusión y -- aprobación de las autoridades superiores, quienes a su vez lo someten a la aprobación del Presidente de la República, que si lo aprobare se turnará al Secretario de Despacho -- del ramo a que corresponda para los efectos del REFRENDO, -- y posteriormente se hará su publicación en el Diario Oficial de Gobierno.

3.2.- FACULTAD REGLAMENTARIA DEL EJECUTIVO FEDERAL.

Propiamente la facultad reglamentaria del Ejecutivo Federal la encontramos en la fracción primera -- del artículo 89 Constitucional, pues éste establece que: - "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".

La facultad del Ejecutivo para expedir reglamentos administrativos se ha considerado por la doctrina, como la potestad discrecional, además de que es uno de los diferentes medios a través de los cuales el Presidente de la República ejecuta y proveé en la esfera administrativa a la exacta observancia de las leyes que expida el Honorable Congreso de la Unión.

La facultad conferida al Presidente de la República ha figurado en todas las constituciones mexicanas. En este contexto encontramos en primer término a la Constitución Federal de 1824 que en su artículo 110, fracción II, al respecto estableció: "Son facultades del Presidente de la República: ...II. Dar reglamentos, decretos y órdenes para el mejor cumplimiento de la Constitución, acta constitutiva y leyes generales". (15)

(15) XLVI Legislatura de la Cámara de Diputados; Derechos del Pueblo mexicano, Tomo VII; Edic. 1967, Méx. pág. 455.

Las leyes constitucionales de la República mexicana de 1836, y, concretamente en su LEY CUARTA, en su artículo 17, fracción I, de la referida facultad estableció: "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 MEJOR CUMPLIMIENTO DE ESTAS". (16)

Por su parte, las Bases Orgánicas de la República Mexicana de 1843, establecieron en su artículo 87, fracción IV que: "Corresponde al Presidente de la República: I...IV. Expedir órdenes y DAR LOS REGLAMENTOS necesarios para la ejecución de las leyes, sin alterarlas ni modificarlas". (17)

Por lo que se refiere a la Constitución federal de 1857 esta facultad la contempló en su artículo 85 fracción I, estableciendo que: "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" (18)

La Constitución federal de 1917, ordena---

(16) XLVI Legislatura de la Cámara de Diputados. Op. cit. pág. 457.

(17) Idem. pág. 466.

(18) Idem. pág. 470

miento jurídico que en su artículo 89, fracción I, prevé la misma disposición del artículo 85 de la Constitución -- del 57, el cual se encuentra aún vigente.

De todo lo anterior se desprende que, el - Presidente de la República desde la emancipación del yugo Español, desde su primera Constitución federal mexicana, - se le ha otorgado el ejercicio de la facultad reglamenta-- ria.

Así pues, la facultad reglamentaria del -- Presidente de la República de expedir reglamentos adminis-- trativos se encuentra contenida en el artículo 89, frac--- ción I de nuestra Constitución federal vigente, al referir se de la siguiente forma: "... proveyendo en la esfera ad-- ministrativa a su exacta observancia". Don Andrés Serra - Rojas dice que: "proveer significa disponer, resolver, dar salida a un negocio o suministro o facilitar lo necesario_ o conveniente para un fin". (19)

De modo que el Presidente de la República_ al PROVEER EN LA ESFERA ADMINISTRATIVA, ejecuta y hace efi_ caz las leyes y decretos emanados del Congreso de la Unión

Cabe anotar que la facultad reglamentaria, en el ámbito local para el Distrito Federal, el Presidente

(19) Serra Rojas; Op. Cit. pág. 235.

de la República la dejó de ejercer desde el momento en que entró en vigor la reforma al artículo 73, fracción VI de la Constitución federal vigente, en el mes de agosto de 1987, en los casos que la misma establece.

3.3.- FACULTAD REGLAMENTARIA DEL EJECUTIVO ESTATAL

La facultad reglamentaria del Ejecutivo es total deviene de la competencia que determina la Constitución federal y la Constitución local respectiva. La Constitución federal en su artículo 124 establece que: "Las facultades que no están expresamente concedidas por esta -- Constitución a los funcionarios federales se entienden reservadas a los Estados".

El Ejecutivo de cualquiera de los Estados que integran la federación mexicana, tienen facultad para expedir reglamentos (administrativos) en el ámbito de su territorio, haciendo de esa forma que se ejecuten los ordenamientos jurídicos locales respectivos, proveyéndolos en la esfera administrativa a su exacta observancia.

Por ejemplo; la facultad reglamentaria del Ejecutivo (Gobernador) del Estado de Veracruz, se encuentra contenida en el artículo 87, fracción I, de su Constitución local vigente, el cual dispone que: "Son facultades y obligaciones del Gobernador: I. Sancionar, promulgar y ejecutar las leyes y decretos dados por el Poder Legislativo Federal y local, y formar en la PARTE ADMINISTRATIVA, - LOS REGLAMENTOS necesarios para la exacta observancia de -

los segundos". (20)

Por mencionar a otra entidad, la del Estado de México, la contempla en el artículo 89, fracciones IX y X de su Constitución local vigente, las cuales establecen que: "Son obligaciones del Gobernador:...IX. Promulgar sin demora, ejecutar y hacer que se ejecuten las leyes y acuerdos de la legislatura del Estado, proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia; X. Elaborar los reglamentos que juzgue necesarios para la ejecución y cumplimiento de las leyes y decretos expedidos por la Legislatura". (21)

La Constitución del Estado de Hidalgo, la contempla en su artículo 71 fracciones I y II que disponen: "Son facultades y obligaciones del Gobernador: I. Promulgar y ejecutar las leyes y decretos proveyendo en la esfera administrativa lo necesario para su exacta observancia; II. Expedir los REGLAMENTOS que fueren necesarios para la mejor ejecución de las leyes". (22)

Por último, la Constitución del Estado de Michoacan, la encuentra contenida en su artículo 60, fracción I que establece: "Las facultades y obligaciones del Gobernador son: Promulgar y ejecutar leyes y decretos que ex

(20) Loyo Mauro, Constitución Política del Estado de Veracruz; Edit. Ediciones Comisión Estatal Electoral, Ver. Méx. 1989. pág. 54.

(21) De la Madrid Hurtado Miguel; Compilación de las Constituciones de los Estados de la República; Edit. Diario Oficial; 1986 Méx. pág. 94

(22) De la Madrid Hurtado Miguel, Op. Cit. pág. 21

pida el Congreso del Estado, y proveer en la esfera administrativa a su exacta observancia". (23)

A semejanza, los demás Estados guardan esta posición reglamentaria.

Además, al igual que los reglamentos expedidos por el Presidente de la República, los expedidos por -- los gobernadores deben estar Refrendados por el Secretario o autoridad correspondiente.

Un ejemplo lo tenemos en la Constitución -- del Estado de México, al establecer en su artículo 94 que:-- "Todas las leyes, Decretos, Reglamentos, Circulares, Acuerdos, Ordenes y en general los documentos que el Gobernador suscriba en ejercicio de sus funciones constitucionales deberán ser REFRENDADOS por el Secretario de Gobierno y por -- el titular del ramo a que el asunto corresponda, sin este -- requisito, no surtirán efectos". (24)

Así también por ejemplo; la Constitución -- del Estado de Veracruz que la contempla en su artículo 93;-- la del Estado del Estado de Hidalgo en su artículo 77, etc.

(23) De la Madrid Hurtado Miguel, Op. Cit. Pág. 45

(24) De la Madrid Hurtado Miguel, ~~Idem~~ Pág. 97

**3.4.- FACULTAD REGLAMENTARIA DE LA ASAMBLEA DE
REPRESENTANTES DEL DISTRITO FEDERAL**

La Asamblea de Representantes del Distrito Federal, es un organismo político de representación ciudadana, cuyo ejercicio y facultad reglamentaria es conferida -- por la Constitución General vigente en su artículo 73, fracción VI, base tercera, inciso A), al establecer en su primera parte que: "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, tenga por objeto atender las necesidades que se manifiesten entre los habitantes del propio Distrito Federal,..."

También, la facultad reglamentaria de este organismo se encuentra contenido en la Ley Orgánica que reglamenta a este cuerpo político, es decir, la Ley Orgánica de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, expedida el 30 de diciembre de 1987. Esta Ley que reglamenta - el precepto constitucional antes referido, en su artículo 7 establece en sus veintinueve fracciones la facultad reglamentaria de la Asamblea. Este artículo en su primera parte establece: "La Asamblea tiene facultades para dictar bandos

ordenanzas y reglamentos de policía y buen gobierno para el Distrito Federal; en las siguientes materias: I. Educación; II. Salud y asistencia social;...". (25)

Miguel de la Madrid Hurtado, ex-Presidente de la República Mexicana, en atención a la necesidad política del momento, propone en los términos de la Constitución General de los Estados Unidos Mexicanos, proyecto de iniciativa en vía de Decreto de 23 de diciembre de 1986, con el propósito de adicionar y reformar el artículo 73, fracción VI de la Constitución Federal, exponiendo como causas primordiales para el nacimiento de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, las que se resumen en seguida:

"El crecimiento de la ciudad de México y -- del área metropolitana del Distrito Federal, son reflejo de problemas del orden nacional, cuya atención constituye un -- señalado compromiso de mi Gobierno y requiere de la participación y acción de todos los mexicanos".

"Los ciudadanos del Distrito Federal, a pesar de lo que en contrario se diga, disfrutan de derechos -- políticos y no se encuentran privados de ellos, sino que su ejercicio y efectos están determinados por la propia naturaleza política y jurídica del Distrito Federal".

(25) Aguirre Velazquez Ramón: Leyes, reglamentos, decretos y acuerdos del D.F. Tomo I; Edit. Coordinación General Jurídica del - D.F. 1982-1988, pág. 347.

"Dentro de la concepción de la democracia mexicana, con apego a nuestra historia y realidad y en atención a las peticiones que se formularon en las audiencias públicas de consulta sobre participación ciudadana en el Distrito Federal, se someten al Poder revisor de la Constitución, las reformas que se proponen".

"Dice: Como un órgano de representación ciudadana en el Distrito Federal, se propone la creación de una Asamblea del Distrito Federal. En su estructura se contiene la decisión política de fortalecer el pluripartidismo, misma que se basa en el principio de que las decisiones de Gobierno la toma la mayoría con la participación de las minorías".

"La Asamblea del Distrito Federal que se propone, constituye un singular instrumento de participación ciudadana en el Gobierno del Distrito Federal, pues las funciones de los Diputados (Asambleístas) que la integran, permitirán atender los problemas que más afecten y sienten los habitantes del Distrito Federal".

"Dice: La acción política de los Diputados de la Asamblea estrecharán el contacto entre los ciudadanos y sus representantes y permitirán contribuir a la acción de Gobierno de nuestra capital".

"Los ciudadanos del Distrito Federal conservarán además su representación en la Cámara de Diputados -- que le permiten vincularse con el proceso legislativo general, para lo cual la Asamblea tendrá facultad de iniciativa de leyes relativas al Distrito Federal. Pero además, se consagra el derecho de iniciativa popular formalmente presentada por un mínimo de diez mil ciudadanos del Distrito Federal..." (26)

Los motivos expuestos por el Licenciado Miguel de la Madrid Hurtado, en su iniciativa de decreto para reformar y adicionar el precepto constitucional citado, se ven cristalizados por decreto del 29 de julio de 1987, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 10 de agosto del mismo año, el cual entraría en vigor el día siguiente de su publicación.

De todo lo anterior, se tiene como resultado que los reglamentos expedidos por la Asamblea de Representantes del Distrito Federal en 1989, son totalmente legales y constitucionales porque la misma Constitución Federal reformada por el decreto antes citado, le confiere dicha facultad en su artículo 73, fracción VI, base tercera, inciso A).

(26) De la Madrid Hurtado Miguel; Iniciativa del Decreto del 23 de diciembre de 1986, que reforma el artículo 73, fracción VI, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Como nota, cabe señalar que las elecciones_ de candidatos para Presidente de la República, Diputados y Asambleístas se llevaron a cabo el 6 de julio de 1988, las cuales se declararon válidas por Decreto del 12 de septiembre del mismo año. Con ello, surge un organismo político - legítimo y Constitucionalmente válido ante el pueblo y los ciudadanos del Distrito Federal.

La Asamblea de Representantes del Distrito_ Federal al expedir los reglamentos señalados por el precepto constitucional, tiene como único requisito indispensable el de no contravenir las leyes y decretos que en materia lo cal expida el Congreso de la Unión para el Distrito Federal

La Asamblea de Representantes del Distrito_ Federal desde su creación ha expedido, entre otros, los siguientes reglamentos:

- 1.- De Tránsito para el Distrito Federal -- del 27 de junio de 1989.
- 2.- Para el Servicio de Limpia pública en - el Distrito Federal, del 6 de julio de- 1989.
- 3.- Para Establecimientos Mercantiles Cele- bración de Espectáculos Públicos en el

Distrito Federal, del 5 de octubre de -
1989.

- 4.- Para la Protección de los no Fumadores_ en el Distrito Federal, del 20 de agosto de 1989.

3.5.- PROMULGACION DE LOS REGLAMENTOS
POR EL EJECUTIVO FEDERAL

La fracción I del artículo 89 constitucional concede al Ejecutivo Federal la facultad de promulgar - reglamentos administrativos. Aún cuando el precepto constitucional citado de forma expresa no hace alusión a los "reglamentos administrativos", se debe entender así cuando se refiere a la facultad de promulgar leyes expedidas por el - Congreso de la Unión, proveyéndolas en la esfera administrativa.

Andrés Serra Rojas nos dice: "En verdad es difícil desprender la facultad reglamentaria del Poder Ejecutivo de este solo precepto, ya que salvada la expresión - de "promulgar" que tiene su sentido propio; el resto de este precepto guarda su sentido lógico". (27)

Nosotros sabemos, que la facultad de promulgar reglamentos es propia en el ámbito federal del Ejecutivo Federal junto con las de "Sanción y publicación".

La facultad de promulgar reglamentos por el Presidente de la República es aquella que formalmente éste le da su reconocimiento como tal, cuando legalmente se llevaron a cabo todos los requisitos y procedimiento para su -

(27) Serra Rojas Andrés; Op. Cit.; pág. 241.

elaboración.

La Constitución General en su artículo 72,- inciso C) que se refiere al Proceso Legislativo Federal, ha ce alusión a la expresión PROMULGAR en su última parte que dice: "... Si por ésta fuese sancionado por la misma mayo-- ría, el proyecto será ley o decreto y volverá al Ejecutivo_ para su PROMULGACION...".

En materia local para el Distrito Federal,- el Ejecutivo Federal, con la reforma y adición al artículo_ 73, fracción VI, dejó de tener la potestad reglamentaria y por consiguiente la de promulgar, ya que ésta, con dicha re forma, se le concede al cuerpo legislativo que indica el -- mismo precepto constitucional, es decir, la Asamblea de Re- presentantes del Distrito Federal.

3.6.- PROMULGACION DE LOS REGLAMENTOS POR LA
ASAMBLEA DE REPRESENTANTES SIN LA
INTERVENCION DEL EJECUTIVO FEDERAL.

Por Decreto del 29 de julio de 1987, publicado el 10 de agosto en el Diario Oficial de la Federación el mismo año surge como un órgano de representación ciudadana en el Distrito Federal, la Asamblea de Representantes -- del Distrito Federal. Este decreto reformó y adicionó el artículo 73, fracción VI de la Constitución General.

La Asamblea de Representantes del Distrito Federal, por disposición constitucional tiene la facultad reglamentaria en el ámbito local para el Distrito Federal en las materias que expresamente le señala el precepto constitucional y su Ley reglamentaria. Al tener la facultad reglamentaria lleva consigo también la de promulgar.

El Ejecutivo Federal no tiene intervención en la promulgación de los reglamentos expedidos por la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, ya que la Constitución General no le dá potestad de intervenir en las facultades exclusivas expresadas en el artículo 73, fracción VI, base tercera, inciso A). Además, cabe señalar que, el Ejecutivo Federal sólo promulga ordenamientos legales que

son expedidos por el Congreso de la Unión, de conformidad con lo establecido por el artículo 89, fracción primera de la Constitución General que dice: "Las facultades y obligaciones del Presidente son las siguientes: I. PROMULGAR y -- ejecutar las LEYES que expida el Congreso de la Unión, proveyéndolos en la esfera administrativa a su exacta observancia;..."

En materia local para el Distrito Federal, el Ejecutivo Federal promulga LEYES, como por ejemplo; la Ley de Hacienda del Distrito Federal, que siendo un ordenamiento local es expedido por el Congreso de la Unión, y, -- por tanto es promulgado por el Ejecutivo Federal; y todos -- aquellos que expresamente la Constitución General así lo establece.

En suma, el Ejecutivo Federal y la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, tienen bien delimitadas sus facultades en la propia Constitución Federal, por lo que de ello resulta que los dos promulgan ordenamientos legales en su respectivo ámbito jurídico.

C A P I T U L O C U A R T O

ANALISIS DE LOS REGLAMENTOS APROBADOS Y PUBLICADOS

POR LA ASAMBLEA DE REPRESENTANTES DEL

DISTRITO FEDERAL EN 1989.

Los reglamentos que ha expedido la Asamblea de Representantes del Distrito Federal que a continuación se analizan, constituyen una innovación, ya que en principio no son expedidos por un órgano administrativo, sino por un órgano cuyos integrantes son electos a través del sufragio directo de los ciudadanos del Distrito Federal, forma diferente a la tradicional en que en el caso del Distrito Federal la facultad reglamentaria era ejercida por el Presidente de la República con base en lo dispuesto por el artículo 89, fracción I de la Carta Magna.

Por sus características la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, constituye un órgano legislativo para expedir reglamentos, ordenanzas y bandos que no contraríen a otras disposiciones emanadas del Congreso de la Unión ni que vayan contra el espíritu de la Constitución General.

4.1.- REGLAMENTO DE TRANSITO.

Este nuevo ordenamiento jurídico, es expedido el 27 de junio de 1989 por la primera Asamblea de Representantes del Distrito Federal y publicado el 14 de septiembre del mismo año en la Gaceta Oficial del Departamento del Distrito Federal.

En principio, esta disposición legal se integra por un conjunto de derechos y obligaciones para automovilistas, conductores y peatones que circulen y transiten en el Distrito Federal. En él se refleja la profunda preocupación de las autoridades y legislador de normar las nuevas circunstancias de esta gran ciudad, que ya no encuadraban en el anterior ordenamiento de la materia de 1976.

Las autoridades competentes al darse cuenta que el reglamento anterior no era ya usual y, debido a la ya casi incontrolable urbe del Distrito Federal, crea un -- nuevo organismo representativo de la población distritense, el cual a partir de ese momento es el facultado para legislar en esta materia.

Así pues, legislador y autoridad conjuntan esfuerzos y, este nuevo reglamento es el reflejo de su preocupación por darle lo mejor a sus gobernados y ciudad en general, que podríamos decir, que si no es la más habitada de nuestro planeta desde el punto de vista demográfico, si es una de las más pobladas del mismo. Por lo que en esta normación prevé muchas de las necesidades urgentes del Distrito Federal; por ejemplo, introduce con ese propósito en su capítulo cuarto bajo el rubro "De las medidas para la preservación del medio ambiente y protección ecológica", en él se contiene la obligación de conductores, automovilistas y población en general de conservar y mejorar el medio ambiente en el Distrito Federal. Seguramente el legislador al incluir esta disposición fué con la finalidad de coadyuvar con el reglamento ecológico, que inclusive, cuando habla de las sanciones nos remite al reglamento de la materia correspondiente, es decir, el de la materia ecológica. Por lo que al establecer esta normación legal se debe aceptar como un acierto, ya que en el encontramos, por ejemplo; la obligación del automovilista de someter su vehículo a la verificación obligatoria para la reducción de altos índices de contaminantes que resultan insoportables y atentadores a la vida humana. En la aplicación de las sanciones correspondientes, la función del Tribunal es convertirse en fac--

tor coadyuvante con las autoridades y sociedad para no encubrir las irresponsabilidades de quienes no se someten a la verificación.

Entre otros atinados aciertos encontramos - el referente a los "Controles Administrativos y obligaciones de los agentes de policía", pues en él encontramos disposiciones como la que menciona el artículo 139 del capítulo en cita, el cual establece la obligación del agente de policía de cómo debe proceder cuando un automovilista contravenga alguna disposición del reglamento en comento, ya que, en este supuesto, si el oficial de tránsito pretende infraccionar a un conductor, una vez que le haya indicado - se estacione, el policía debe primero identificarse, señalarle el artículo infringido y hasta el último, si procede, levantar la infracción correspondiente. Sin embargo, esta disposición legal no siempre es adoptada por los oficiales de policía y tránsito, que están obligados a aplicarla. En este sentido, los conductores que sean infraccionados, tendrán la oportunidad de recurrir las actas de infracción que no reúnan los requisitos expresados en el artículo 139 y -- 154, ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo o -- las oficinas de la Secretaría de Protección y Vialidad, como lo manifiestan los artículos 155 y 158, los particulares_

podrán presentar quejas de actos ilícitos de algún agente - ante la Contraloría interna de la Secretaría de Protección y Vialidad, también podrán exigir el pago de los daños o la reparación del vehículo por su arrastre y detención, hipótesis contenidas en los artículos 156 y 157 del reglamento de la materia.

En materia de seguridad para los usuarios - del transporte público, resultan importantes y novedosas -- las medidas que se han considerado, como el máximo del cupo, identificación del conductor, características de la unidad, tarifa, número telefónico para quejas, póliza de seguros, disposiciones contenidas en los artículos 105, 107 y - 108; igualmente, los automóviles de transporte público no cobrarán a su arbitrio sino conforme al taxímetro, quedando prohibido abastecerse de combustible con pasajeros a bordo, como lo citan los artículos 114 párrafo segundo y 115, respectivamente.

Así como he comentado algunos de los muchos aciertos del cuerpo legal en comento, creo que es oportuno también señalar no precisamente desaciertos, sino simplemente exponer situaciones no previstas, como la siguiente: por ejemplo, el artículo 80 que se refiere al límite de velocidad a la que los automovilistas y conductores deben como --

máximo desarrollar sus vehículos en la Ciudad de México, ya que este precepto establece como velocidad máxima la de 60 kilómetros por hora, señalando que, ésta se reducirá a 20 - kilómetros por hora en zonas escolares. En este sentido, - en su párrafo tercero se establece que: "... Los conducto-- res de vehículos no deberán exceder los límites de veloci-- dad mencionados. La reincidencia de la infracción será cau-- sa de suspensión de la licencia...". Por lo que a propósito de velocidad, si nos trasladamos (hablando figurativamente) a cualquier vía primaria de circulación como viaductos, --- ejes viales, calzadas, avenidas, entre otras, son vías en - donde en su mayoría prácticamente por su característica de fluidez como arterias principales la circulación requiere_ de una mayor velocidad, por lo tanto, entonces rebasan el - límite señalado por el precepto en cita, ya que si se apli-- cara esta disposición en estas vías, todos los que en ella_ circulen caerían en el supuesto de estar infringiendo esta norma. En tal virtud, considero que pudiera modificarse el párrafo tercero que establece: "... Los conductores de - -- vehículos no deberán exceder los límites de velocidad men-- cionados..", quedando: "... excepto en aquellos casos en -- que lo exijan las condiciones de las vías primarias, la ve-- locidad será de acuerdo a la fluidez vehicular de la misma, para lo cual en todo caso las autoridades competentes insta

larán al respecto las señales correspondientes...".

Cabe señalar que aún cuando se adiciona el citado artículo 80 mediante reformas al reglamento de tránsito de fecha 14 de mayo de 1991, publicadas en el Diario Oficial de la Federación el 22 del mismo mes y año, es importante mencionar que dicha adición es muy limitativa, ya que únicamente hace alusión que: "EN LOS CARRILES CENTRALES O INTERIORES DE LAS VIAS DE ACCESO CONTROLADO, LA VELOCIDAD MAXIMA SE INDICARA MEDIANTE LOS SEÑALAMIENTOS RESPECTIVOS", dejando fuera por lo tanto otras vías primarias contenidas en el artículo 73 fracción I, inciso b), como son ejes viales, avenidas y calzadas entre otras, en las que se debiera establecer esta misma disposición abarcando así todas las vías primarias que menciona el referido artículo 73 y no solo las vías de acceso controlado.

Por otro lado, es importante destacar que si se aspira a mejorar el sistema vial capitalino, debieran señalarse sanciones como apercibimientos o cualquier medida de apremio no necesariamente económica a los peatones que incumplan sus obligaciones. De lo contrario, quedaría como buena intención lo dispuesto en los artículos del capítulo II.

De igual forma, es sobresaliente mencionar

una omisión prevista en el reglamento de tránsito en relación a la obligatoriedad de contar con EXTINTOR en los vehículos contenida en el artículo 34, ya que no se sanciona la falta de dicho accesorio, como se advierte en el artículo - 148.

Por su parte el artículo 108 cita que los - vehículos destinados al transporte público, deberán contar con póliza de seguro que cubra la responsabilidad civil por accidente, sin embargo, no existe coercibilidad en su cumplimiento ante la falta de sanción como se puede advertir - del artículo 148 inciso D).

Es considerable la omisión de precisar el procedimiento para la presentación de quejas, demanda para la reparación de daños o hacer valer el recurso de revocación, como lo debieran establecer los artículos 156, 157 y 158 respectivamente.

Resulta incongruente lo que establece en su última parte el artículo 148 en la aplicación de sanciones a jornaleros, obreros y trabajadores no asalariados, señalando que no excederán a un día de su ingreso; en los momentos actuales en que impera la crisis económica, un asalariado no puede hacer uso de automóvil que camina con gasolina, requiere de lubricantes, servicio de mantenimiento, etc. --

Por lo que se refiere al no asalariado ocasionalmente se de
dica al comercio y podria cubrir las sanciones, salvo el ca
so de los vendedores ambulants que quisieran obtener el sus
tento de su familia.

4.2.- REGLAMENTO DE LIMPIA PUBLICA.

El ordenamiento jurídico en referencia, "Reglamento para el Servicio de Limpia en el Distrito Federal" es una muestra más de interés del legislador y gobierno para mejorar la vida de su población. Fué expedido el 6 de julio de 1989, por la Asamblea de Representantes del Distrito Federal en el ejercicio de sus facultades.

Con ello, la finalidad inmediata del legislador y autoridad es el de eliminar en todo lo que sea posible el pesado problema de los "RESIDUOS SOLIDOS" (material generado en los procesos de extracción, transformacion, consumo, utilizacion, control y tratamiento de cualquier producto; que no esté considerado como residuo peligroso de acuerdo a la normatividad emitida oficialmente por la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología, y que provenga de actividades que desarrollen en domicilios, vías públicas y áreas comunes, artículo 3º, fracción IV), que también constituyen una forma de contaminacion al medio ambiente en el Distrito Federal. Para ello, el citado reglamento en sus seis capítulos de que se conforma establece en primer término que, el Departamento del Distrito Federal, a través de sus delegaciones políticas en coordinacion con la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología, se encargarán de ins--

trumentar las medidas necesarias para prestar el servicio - de limpia pública a sus habitantes; además establece la modalidad de entrar en contacto con otras organizaciones, ya de colonos, comerciantes y vecinos organizados en apoyo a - las medidas instauradas.

Señala al ciudadano como un elemento importante, sacado de los vecinos organizados, según la fracción segunda del artículo seis, como inspector honorario que tendrá el carácter de vigilante. Sin embargo, es omiso en --- cuanto a la forma en que las delegaciones van a verificar - la información de los supuestos inspectores honorarios, ni tampoco el procedimiento para la selección de éstos, y a -- qué bases habrán de sujetarse. La información verificada - del inspector honorario traería como resultado la afecta--- ción de la esfera jurídica de los particulares, a través de la imposición de multas.

En su capítulo tercero, establece las obligaciones del particular y habitantes del Distrito Federal, - entre ellas, la que sobresale es la que menciona la frac--- ción primera del artículo 22 que establece la obligación a los habitantes de barrer diariamente las banquetas de los - frentes de sus viviendas o establecimientos, ya industria-- les o del tipo de que se traten. Esta disposición es acer-

tada, sin embargo, en este caso se ve con tristeza que pocos son los que cumplen con ésta. Se desconoce la causa el porqué las autoridades por su parte tampoco han puesto atención para que se dé un eficaz cumplimiento, ya que ella tiene el medio legal en el mismo ordenamiento jurídico en cita; y, específicamente en el capítulo V referente a las Sanciones, cuando el particular habitante del Distrito Federal no las acate. El artículo 37 del mismo capítulo establece: "El Departamento, a través de la Delegación correspondiente, y en los términos de este capítulo, sancionará a quienes resulten responsables de las infracciones al presente Reglamento". Este capítulo es omiso al no establecer qué personal administrativo de la delegación política, aparte del inspector honorario, se encargará de llevar a cabo la verificación de las irregularidades que tengan como presupuesto el infringimiento del presente ordenamiento.

El artículo 40 del reglamento en comento, establece las sanciones a que se harán acreedores los particulares que contravengan alguna disposición contenida en él que van de 1 a 30 y hasta 180 días de salario mínimo general vigente en el Distrito Federal. En su fracción VI que se refiere a la sanción máxima de 180 días, existe el error de señalar al artículo 26 fracción VII, ya que como se puede advertir el artículo 26 no tiene fracciones, además es -

un artículo que le corresponde a la fracción II del mismo artículo 40 en cita.

Es importante hacer notar que el reglamento en comento prevé en su capítulo VI, artículos 42 a 47, el Recurso de Inconformidad como medio de defensa del particular, en caso de que las autoridades correspondientes del Distrito Federal emitan algún acto perjudicial de sus derechos contenidos en este reglamento.

Es sobresaliente lo que establece el artículo 46 al precisar que el recurrente podrá solicitar la suspensión de la ejecución del acto o resolución que se reclame, la cual será concedida, si a juicio de la autoridad, no se causa perjuicio a la colectividad.

No señala al Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal como opción para el particular para recurrir los actos administrativos que éstas emitan en la materia.

Aún cuando las autoridades no han actuado aplicando debidamente el Reglamento de Limpia para el Distrito Federal, esto tal vez se deba por razones de política flexible, sin embargo, se ve con agrado que éstas están trabajando, haciendo por su parte lo que presupuestalmente es-

tá a su calcance. Por ejemplo; la Delegación Gustavo A. Ma
dero, ante la inquietud de los vecinos de la misma, en 1990
informa que se tiene un proyecto para la construcción de --
una "ESTACION DE TRANSFERENCIA", la cual sería terminada en
el plazo de un año, con ubicación en Río de los Remedios y
la Avenida Ticomán. Con ello las autoridades pretenden dar
un mejor servicio de recolección de Residuos Sólidos (basu-
ra) a sus habitantes al establecer esta nueva forma moderna
para conservar limpia a la Ciudad de México. Por lo que de
esta forma, si colaboramos todos, seguramente avanzaremos y
al mismo tiempo tendremos una moderna Ciudad limpia.

4.3.- REGLAMENTO PARA ESTABLECIMIENTOS MERCANTILES Y CELEBRACION DE ESPECTACULOS PUBLICOS

El Reglamento jurídico en estudio, "Reglamento para el Funcionamiento de Establecimientos Mercantiles y Celebración de Espectáculos Públicos", es expedido -- por la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, el 4 de julio de 1989 y publicado en la Gaceta Oficial del Departamento del Distrito Federal, el 5 de octubre del mismo año. El citado ordenamiento, en principio contiene los requisitos legales para la actividad comercial en la Ciudad - de México.

No cabe duda que este es el resultado de la preocupación del legislador y autoridad de dar a sus habitantes la posibilidad de realizar o celebrar alguna actividad lícita. Además en él se encierra el principio constitucional estatuido en el artículo quinto de la ley máxima de 1917.

El Reglamento en comento, que se compone de cinco títulos, en el primero de ellos, se establecen tres - figuras jurídicas a través de las cuales una persona física o moral puede realizar alguna actividad comercial o llevar - a cabo un espectáculo público: Licencia; Declaración de ---

Apertura y Permiso respectivamente. Es importante hacer no tar que de estas figuras, dos de ellas, es decir, Licencia y Permiso, aún cuando son dos formas diferentes de operar o llevar a cabo alguna actividad contenida en el mismo, las -- dos constituyen una autorización en sentido estricto; la -- Apertura por su parte, es una manifestación que el particu lar interesado hace ante la autoridad correspondiente pre-- vio el inicio de actividades, la cual no llena todos los re quisitos que para tal efecto se pide en los anteriores, des de ese punto de vista no es una autorización, pero sí lo es desde el momento en que interviene una autoridad, y ello lo corroboramos trasladándonos al artículo 135 que en su prime ra parte dice: "La declaración de apertura AUTORIZA al inte resado a realizar...".

Por otro lado, cabe destacar lo establecido en el Título Cuarto, Capítulo Uno y Dos relativos a la expe dición de Licencias y Permisos respectivamente, específicamente los artículos 121 y 130, en su parte última disponen: "... En caso de que transcurrido dicho plazo no exista res puesta de la autoridad competente, se entenderá que la soli citud ha sido aprobada...". La realidad es que de hecho se rán excepciones los casos que se den, ya que en la práctica jurídica se ha visto que no es así, pues, demostrable es -- que muchos que lo solicitan, reuniendo los requisitos esta-

blecidos por el presente ordenamiento y vencido el término de contestación de la autoridad a la solicitud del particular interesado, ésta no lo ha hecho, ni negándolo mucho menos otorgándolo. Por lo que en este supuesto pocos son los interesados, si la autoridad no contesta en el plazo de 30 días, que el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal es una opción para acudir ante él, con la única finalidad de que la autoridad correspondiente dé contestación a lo solicitado por el particular.

La figura jurídica que señalan los artículos 121 y 130 del Reglamento en comento, se le denomina como "AFIRMATIVA FICTA O POSITIVA FICTA" y se configura jurídicamente, cuando la autoridad se abstiene de contestar expresamente la petición del particular dentro del término -- que fija la ley, presuponiendo resuelta en sentido afirmativo.

A propósito de la Positiva Ficta, jurídicamente es un "SILENCIO ADMINISTRATIVO AFIRMATIVO", por lo -- que es una abstención de la autoridad a la petición del particular.

Cabe aclarar que lo que establece el artículo 21, fracción III referido antes, es la figura jurídica -- llamada SILENCIO ADMINISTRATIVO, consistente en que la auto

ridad correspondiente simplemente se abstiene de contestar, interpretando su inactividad: ni negativa, ni afirmativa.

Por otro lado, es sobresaliente señalar la profunda preocupación del legislador de tomar medidas para proteger a la ciudadanía distritense, como las que se mencionan, por ejemplo; en los artículos 22 y 72 del reglamento en estudio, el primero de ellos, alude que en ningún caso se otorgará "LICENCIA PARA BEBIDAS ALCOHOLICAS", a una distancia menor de 500 metros de cualquier centro educativo. Con esta disposición se pretende proteger, sin duda alguna, principalmente a la niñez y a los jóvenes estudiantes, así pues, queda de la autoridad correspondiente que se dé cumplimiento o no a lo ordenado por este precepto. Por su parte el numeral segundo en cita, establece la obligación, tratándose de los "Establecimientos Deportivos", en donde se impartan clases de artes marciales, a los responsables, de presentar semestralmente ante la Delegación correspondiente una relación de los alumnos con todos sus datos generales, así como de los instructores que imparten las clases. Con ello, se pretende proteger a la población en general de esta Ciudad, de aquellas personas que tengan esa cualidad y la usen en ventaja para agredir a otras.

Si bien es cierto la trascendencia y oportu

na relevancia de este ordenamiento a la actividad comercial en el Distrito Federal, también lo es al contener omisiones en materia de sanciones al no establecerse éstas en diversos casos, como los que señalan los artículos: 43, referente a los cabarets y salones de baile, en el sentido de no permitir la introducción y consumo de bebidas alcohólicas; 55, fracciones II y IV a X, concerniente a las obligaciones de los titulares de las licencias de funcionamiento para hospedaje, como la de mantener limpios camas, pisos y servicios sanitarios; 59, fracciones I y III, se refieren a las obligaciones de los titulares de las licencias de funcionamiento para baños públicos, como la de evitar la venta de bebidas alcohólicas en el interior de éstos, así como el acceso a personas que presenten síntomas evidentes de ebriedad o intoxicación por el uso de drogas; 62, que contiene la obligación para el propietario, encargado o administrador de albercas públicas de cumplir con lo dispuesto por el artículo 59; y 72, que alude a los establecimientos deportivos donde se impartan clases en los que exista contacto corporal, se tiene la obligación para los responsables de los mismos, de presentar semestralmente a la Delegación Política correspondiente una relación de los nombres de alumnos - impartidores y demás actividades relacionadas a la rama; entre otras.

El artículo 137, fracción II señala correctamente que las inspecciones deberán entenderse con el titular de la licencia o permiso, propietario o administrador del establecimiento; pero no lo es así cuando amplía indebidamente la posibilidad de verificar la diligencia con un "encargado", lo cual abre la puerta a la arbitrariedad e inseguridad jurídica. Aunque en el caso no hay disposición manifiesta de que dicha diligencia deba ser entendida con el titular del giro, debemos entender en todo caso a los principios de audiencia y legalidad que se desprendan de los artículos 14 y 16 constitucionales. En este sentido, si se inicia el procedimiento sin el conocimiento debido del titular del giro se estaría violando esta garantía. Por lo que debiera adoptarse la conducta que se sanciona en la materia laboral de inspección local, de que en caso de no encontrar al titular o representante legal, el inspector deberá emplazar para el día siguiente a éstos, y sino se encuentra en la fecha señalada, entonces sí verificar la diligencia con quien esté presente. De esta manera, se realizaría legalmente el procedimiento de inspección de las autoridades.

En su último capítulo, artículos 159 a 163, prevé el Recurso de Inconformidad para el particular. Como novedad, se concede la suspensión del acto cuando éste no -

se haya consumado, previa su garantía fiscal, que no dice a dónde; además, su artículo 62 señala una audiencia al admitirse dicho recurso en la que se oirá al interesado así como al desahogo de las pruebas ofrecidas, levantándose al final el acta correspondiente firmada por los que en ella intervengan. La Delegación correspondiente posteriormente dictará resolución debidamente fundada y motivada.

No señala al admitirse el recurso, el término para la celebración de la audiencia, ni tampoco lo señala para que se dicte resolución.

Se promueve dentro de los diez días hábiles siguientes al acto.

En este capítulo no se menciona al Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal para recurrir este tipo de actos.

C O N C L U S I O N E S

1.- El ejercicio del Poder Legislativo tiene su remoto antecedente en Grecia, el cual, alcanza su florecimiento con el surgimiento de la Asamblea Popular durante el gobierno de Pericles en el siglo V a.c. y con la aparición del Senado posteriormente.

2.- En Roma, la función legislativa se ejerció de acuerdo al tipo de gobierno de esta nación: Durante la Monarquía lo ejerció el Rey, los Comicios y el Senado; - en la República el Cónsul, Comicios y el Senado; y, la Monarquía Absoluta por el Emperador, que lo ejerció junto con todos los demás poderes hasta la caída del imperio Romano - de Occidente.

3.- En México, el ejercicio de la función legislativa tiene su antecedente en la pre-Colonia, el cual estuvo basado en el derecho consuetudinario integrado por la práctica y los usos sociales. En la Colonia estuvo a cargo por las Cortes Españolas y el Rey hasta la emancipación del pueblo mexicano a raíz de la Constitución de 1824, la cual crea al Congreso General de la Nación integrado por -- dos cámaras: de Diputados y Senadores.

4.- De los años de 1857 hasta 1874, la acti

vidad legislativa se depositó en una sola Cámara de Diputados.

5.- La Constitución Política federal de --- 1917, en su artículo 50 que no ha sido objeto de reformas, establece que el Poder Legislativo de los Estados Unidos Mexicanos se deposita en un Congreso General que se divide en dos Cámaras, una de Diputados y otra de Senadores.

6.- La Cámara de Diputados, parte de el órgano legislativo federal mexicano, surge a raíz de la Constitución de 1824, estableciendo en principio que el cargo sería de dos años, eligiéndose un Diputado por cada 60 mil habitantes. En 1934 la duración del encargo, y, hasta nues---tros días es de tres años.

7.- A partir de 1977, se elige un número fijo de diputados por los principios de representación mayoritaria y representación proporcional hasta 400. Ultimamente, hasta 500 según lo establece el artículo 52 de la Constitución Política federal vigente.

8.- El Senado de la República, surge a raíz de la Constitución federal de 1824. La Cámara de Senadores constituye la igualdad jurídico política entre las entida---des federativas de la República Mexicana, ya que cada una -

de estas entidades están representadas por igual número de miembros ante el Congreso de la Unión de los Estados Unidos Mexicanos.

9.- La actividad encaminada a la elaboración de alguna ley o decreto, se le denomina como Proceso Legislativo Federal, ya que en él intervienen el Congreso de la Unión y el Presidente de la República. Este procedimiento contiene las etapas de: Iniciativa, Discusión, Aprobación, Sanción, Publicación e Iniciación de la Vigencia de la ley.

10.- El Poder Legislativo en las Entidades Federativas de la República Mexicana se ejerce en función a lo que determinen y establezcan de forma expresa las Constituciones locales respectivas, las cuales no tienen más límites que el de no rebasar las esferas facultativas de las otras entidades y la federación.

11.- La Cámara de Diputados Federal en su función local, para el Distrito Federal, realiza junto con el Senado de la República, las veces de Legislatura local, de acuerdo a las facultades que de forma expresa la Constitución Federal le concede. Esta facultad primordialmente se encuentra contemplada por el artículo 73, fracción VI de nuestra Carta Magna.

12.- El Reglamento Administrativo, es un acto jurídico Unilateral (Presidente de la República o gobernador de algún Estado) o plurilateral (Asamblea de Representantes del Distrito Federal) y legislativo por quien lo emite en el ejercicio de sus facultades concedidas por la misma ley. Con este acto, se crean normas jurídicas generales e impersonales y obligatorias para todos aquellos que se encuentren dentro de ellas.

13.- La facultad reglamentaria del Ejecutivo Federal, es una potestad y obligación que le otorga la Constitución Política Federal Mexicana en su artículo 89, fracción I, al promulgar y ejecutar leyes (Reglamentos Administrativos) en la esfera administrativa emanadas del Poder Legislativo Federal.

14.- La facultad Reglamentaria del Ejecutivo Estatal, se encuentra concedida a éste, por la Constitución local respectiva en los términos que ellas de forma expresa establezcan. Por ejemplo: la Constitución del Estado de Veracruz la prevé en su artículo 87, fracción I, la Constitución Política del Estado de Hidalgo en su artículo 71, -- fracción I y II, entre otras.

15.- La Asamblea de Representantes del Distrito Federal es el órgano político que desempeña la activi

dad legislativa en el ámbito local para el Distrito Federal representativo de los ciudadanos de esta capital, circunscribiéndose a dictar bandos, ordenanzas y reglamentos de policía y buen gobierno, siempre que no contravengan lo dispuesto por las leyes y decretos expedidos por el Congreso de la Unión para el Distrito Federal.

16.- La Asamblea de Representantes del Distrito Federal expide, sin la intervención del Ejecutivo Federal, los ordenamientos reglamentarios en las materias que tienden a la atención de las necesidades que manifiesten los habitantes del Distrito Federal como educación, salud y asistencia, mercados, establecimientos mercantiles, comercio en la vía pública, vialidad y tránsito, preservación del medio ambiente y protección ecológica, limpia pública, entre otros.

17.- Los reglamentos expedidos por la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, son Constitucionales al ser emitidos con fundamento en lo establecido por el artículo 73, fracción VI, base 3a., inciso A) de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos vigente.

18.- En la ley Orgánica de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, artículo 53, se menciona

que una vez aprobado un proyecto, se remitirá debidamente - firmado para su publicación en la Gaceta Oficial del Departamento del Distrito Federal, procedimiento novedoso ya que tradicionalmente la promulgación y publicidad ha correspondido al Ejecutivo Federal, tratándose de reglamentos administrativos con el refrendo del Secretario de Estado o Jefe del Departamento Administrativo.

19.- Los reglamentos que emita este Órgano - de representación novedoso en nuestro sistema jurídico actual, no son inconstitucionales porque no contrarían ningún presupuesto o mandato constitucional, si bien es cierto que establecen numerosas restricciones, modalidades y limitaciones a los derechos del particular en aras de preservar el - interés general, tales restricciones se apoyan en la Constitución General y en la Ley Orgánica de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, reglamentaria del artículo_ 73, fracción VI, base 3a., inciso A).

B I B L I O G R A F I A

- ACOSTA Romero Miguel. Teoría General del Derecho Administrativo. Edit. Porrúa, S.A. - Edic. 1979, México.
- AGUIRRE Velázquez Ramón. Leyes, Reglamentos, Decretos y - Acuerdos del Distrito Federal. - Tomo I, Edit. Coord. General Jurídica del D.F. 1982-1988.
- BURGOA O. Ignacio. Derecho Constitucional Mexicano, Edit. Porrúa, S.A., México, 1984
- BURGOA O. Ignacio. Derecho Administrativo Mexicano, Edit. Porrúa, S.A. Edic. 1980, - México.
- FRAGA Gabino Derecho Administrativo, Edit. Porrúa, S.A., Sexta Edic. 1974, México.
- GARCIA Maynez Eduardo. Introducción al Estudio del Derecho, Edit. Porrúa, S.A., Edic. - 1971. México.
- GARRIDO Falla Fernando. Tratado de Derecho Administrativo. Volumen I, Edit. Instituto de

- Estudios Políticos, Séptima Edición. Madrid 1976.
- LIRA y ORTEGA Miguel. El Pensamiento Jurídico de México en el Derecho Constitucional. Edit. Porrúa, S.A. Edic. 1961. - México.
- MORENO Daniel Derecho Constitucional Mexicano. Edit. Pax de México, S.A. Edic.-Décima, 1985. México.
- MORENO Rodríguez Rodrigo. La Administración Pública en México. Edit. Porrúa, S.A. Edic. - 1980. México.
- NAVA Negrete José. Derecho Procesal Administrativo. Edit. Porrúa, S.A., Edic. 1965.- México.
- SERRA Rojas Andrés. Derecho Administrativo, Tomos I y II, Edit. Porrúa, S.A. Edic. - 1983. México.
- SUINAGA R. Pedro. Veinte años de la Legislación Mexicana, Tomo II. Edit. Impresora Galve. Edic. 1966. México.

TENA Ramirez Felipe.

Derecho Constitucional Mexicano.

Edit. Porrúa, S.A. Edic. 1976. -

México.

L E Y E S

CODIGO FEDERAL ELECTORAL DEL 29 DE DICIEMBRE DE 1986. Edit.
Porrúa, S.A. Edic. 1987.

COMPILACION DE LAS CONSTITUCIONES DE LOS ESTADOS DE LA REPUB-
LICA. Edit. Diario Oficial 1986. México.

CONSTITUCION POLITICA DEL ESTADO DE VERACRUZ. Edit. Comi-
sión Estatal Electoral. Edic. 1988. Veracruz, Méx.

CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. - -
Edic. 1989.

INICIATIVA DE DECRETO QUE REFORMA EL ARTICULO 73, FRACCION_
VI, DE LA CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXI-
CANOS del 23 de diciembre de 1986.

LEGISLACION PUBLICA ESTATAL DEL ESTADO DE PUEBLA. Instituto
de Investigaciones Jurídicas de la Escuela Libre de Derecho
I.M.S.S. Edic. 1984.

LEY FEDERAL DE ORGANIZACIONES POLITICAS Y PROCESO ELECTORAL
del 28 de diciembre de 1977. Edit. Comisión Federal Electo-
ral. Edic. 1985.

LEY ORGANICA DE LA ASAMBLEA DE REPRESENTANTES DEL DISTRITO_
FEDERAL, DEL 30 DE DICIEMBRE DE 1987. Edic. 1989.

MEXICO A TRAVES DE SUS CONSTITUCIONES. TOMOS IV, V, VI y -
VII. XLVI Legislatura de la Cámara de Diputados 1967. Méxi-
co.

REGLAMENTO DE LIMPIA PUBLICA PARA EL DISTRITO FEDERAL, Dia-
rio Oficial de 27 de julio de 1989. México.

REGLAMENTO DE TRANSITO PARA EL DISTRITO FEDERAL DE 1976. --
Edic. 1985.

REGLAMENTO DE TRANSITO PARA EL DISTRITO FEDERAL. Edic. 1989

REGLAMENTO GENERAL PARA ESTABLECIMIENTOS MERCANTILES Y ES--
PECTACULOS PUBLICOS EN EL DISTRITO FEDERAL DE 1981. Edic. -
1987. Edit. Libros Económicos. México.

REGLAMENTO PARA EL FUNCIONAMIENTO DE ESTABLECIMIENTOS MER--
CANTILES Y CELEBRACION DE ESPECTACULOS PUBLICOS EN EL DIS--
TRITO FEDERAL DE 1989. Edic. 1989. Departamento del Distri-
to Federal. México.

REGLAMENTO PARA EL GOBIERNO INTERIOR DEL CONGRESO DE LA - -
UNION. Edic. 1980.