

779
245



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA
DE MEXICO**

FACULTAD DE DERECHO

"LA ASAMBLEA DE REPRESENTANTES Y LA
HACIENDA PUBLICA 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

MARCELA QUIÑONES CALZADA



**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

CIUDAD UNIVERSITARIA

1993



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas Tesis Digitales Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS © PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

**LA ASAMBLEA DE REPRESENTANTES Y LA HACIENDA
PUBLICA DEL DISTRITO FEDERAL**

INTRODUCCION

I

**CAPITULO I
ANTECEDENTES HISTORICOS DEL DISTRITO FEDERAL**

	Pág.
1. EPOCA PRECOLOMBINA.....	1
A. ORGANIZACION TERRITORIAL.....	1
B. ORGANIZACION SOCIAL.....	2
C. ORGANIZACION POLITICA.....	3
2. INICIO DE LOS DESCUBRIMIENTOS TERRITORIALES.....	5
A. LA COLONIZACION DE AMERICA.....	5
B. EL DESCUBRIMIENTO DE MEXICO TENOCHTITLAN.....	5
3. LA COLONIA.....	5
A. LA ENCOMIENDA EN LA NUEVA ESPAÑA.....	6
B. ORGANIZACION POLITICA COLONIAL.....	6
C. LA ORGANIZACION TERRITORIAL DE LA NUEVA ESPAÑA.....	8
4. ETAPA INDEPENDIENTE.....	9
A. EL PLAN DE IGUALA Y LOS TRATADOS DE CORDOBA.....	9
B. LA CONSTITUCION DE 1824.....	9
C. LAS CONSTITUCIONES DE 1836 Y 1843.....	13
5. LA REVOLUCION DE REFORMA.....	14
A. LA CONSTITUCION DE 1857.....	15

	Pág.
6. LAS LEYES DE REFORMA.....	17
A. LA CONSTITUCION DE 1917.....	17
B. REFORMA AL ARTICULO 73, FRACCION VI, DE LA CONSTITUCION POLITICA DE 1917, DE FECHA 28 DE AGOSTO DE 1928.....	19
7. LEYES ORGANICAS QUE HAN REGIDO AL DISTRITO FEDERAL.....	19

**CAPITULO II
EL DISTRITO FEDERAL**

	Pág.
1. NATURALEZA JURIDICA DEL DISTRITO FEDERAL EN RELACION CON EL DEPARTAMENTO DEL DISTRITO FEDERAL.....	28
A. ORGANIZACION POLITICA ACTUAL DEL DISTRITO FEDERAL.....	36
2. LA ASAMBLEA DE REPRESENTANTES DEL DISTRITO FEDERAL.....	38
A. CREACION DE LA ASAMBLEA DE REPRESENTANTES DEL DISTRITO FEDERAL.....	38
B. ANALISIS DE LAS INICIATIVAS DE REFORMAS CONSTITUCIONALES TENDIENTES A LA CREACION DE LA ASAMBLEA DE REPRESENTANTES DEL DISTRITO FEDERAL, PRESENTADAS POR LOS PARTIDOS DE OPOSICION.....	40
C. INICIATIVA DE REFORMAS CONSTITUCIONALES PRESENTADA POR EL PRESIDENTE DE LA REPUBLICA.....	54
3. LAS NUEVAS BASES CONSTITUCIONALES PARA EL DISTRITO FEDERAL.....	58
A. ESTABLECIMIENTO, ORGANIZACION Y COMPETENCIA DE LA ASAMBLEA DE REPRESENTANTES DEL DISTRITO FEDERAL.....	68
a) DEL ESTABLECIMIENTO.....	69
b) DE LA ORGANIZACION.....	71
c) DE LA COMPETENCIA.....	73

	Pág.
B. EL PERIODO DE ENCARGO.....	73
C. REQUISITOS PARA SER REPRESENTANTE A LA ASAMBLEA.....	73
D. EL COLEGIO ELECTORAL.....	76
E. LA FACULTAD DE LA ASAMBLEA PARA EMITIR NORMAS DE CARACTER GENERAL.....	77
a) LA FACULTAD REGLAMENTARIA EN EL DISTRITO FEDERAL.....	77
b) LA FACULTAD REGLAMENTARIA DEL TITULAR DEL PODER EJECUTIVO.....	79
c) NATURALEZA DE LOS REGLAMENTOS EXPEDIDOS POR EL PRESIDENTE DE LA REPUBLICA.....	83
d) EL PRINCIPIO DE SUBORDINACION O PRIMACIA DE LA LEY.....	84
e) LA FACULTAD REGLAMENTARIA DE LA ASAMBLEA DE REPRESENTANTES DEL DISTRITO FEDERAL.....	88
F. LOS REGLAMENTOS DE LA ASAMBLEA DE REPRESENTANTES. SU NATURALEZA EN RELACION CON LOS DEL PRESIDENTE DE LA REPUBLICA.....	89
G. EL REGLAMENTO SEGUN EL ARTICULO 4o. DEL REGLAMENTO PARA EL GOBIERNO INTERIOR DE LA ASAMBLEA DE REPRESENTANTES DEL DISTRITO FEDERAL.....	101
H. COMENTARIOS A LOS DIVERSOS REGLAMENTOS EXPEDIDOS POR LA ASAMBLEA DE REPRESENTANTES DEL DISTRITO FEDERAL.....	102
a) REGLAMENTO DE ESTACIONAMIENTOS PUBLICOS DEL D.F.....	104
b) REGLAMENTO DE PROTECCION CIVIL PARA EL D.F.....	106
c) REGLAMENTO PARA LA ATENCION DE MINUSVALIDOS EN EL D.F.....	108
d) REGLAMENTO PARA LA PROTECCION DE LOS NO FUMADORES EN EL D.F.....	111
e) REGLAMENTO PARA EL SERVICIO DE LIMPIA EN EL D.F.....	113
f) REGLAMENTO DEL SERVICIO DE AGUA Y DRENAJE PARA EL D.F.....	118
f) bis. COMENTARIOS A LOS ARTICULOS DEL REGLAMENTO DE AGUA Y DRENAJE QUE VIOLAN LO DISPUESTO POR EL ARTICULO 73, FRACCION VI, BASE 3a. DE LA CONSTITUCION.....	121

	Pág.
g) REGLAMENTO DE TRANSPORTE URBANO DE CARGA PARA EL D.F.....	123
h) REGLAMENTO DE RECLUSORIOS Y CENTROS DE READAPTACION SOCIAL DEL D.F.....	126
i) REGLAMENTO DE LA MEDALLA AL MERITO CIUDADANO DE LA ASAMBLEA DE REPRESENTANTES DEL D.F.....	128
j) REGLAMENTO PARA EL FUNCIONAMIENTO DE ESTABLECIMIENTOS MERCANTILES Y CELEBRACION DE ESPECTACULOS PUBLICOS.....	129
k) REGLAMENTO DE TRANSITO DEL D.F.....	131
l) REGLAMENTO PARA EL GOBIERNO INTERIOR DE LA ASAMBLEA DE REPRESENTANTES DEL D.F.....	133
I. LAS ORDENANZAS DE LA ASAMBLEA DE REPRESENTANTES DEL DISTRITO FEDERAL.....	134
J. LOS BANDOS DE LA ASAMBLEA DE REPRESENTANTES DEL DISTRITO FEDERAL.....	134

**CAPITULO III
LA ASAMBLEA DE REPRESENTANTES Y LA HACIENDA
PUBLICA DEL DISTRITO FEDERAL**

	Pág.
1. LA HACIENDA PUBLICA. CONCEPTO.....	135
A. NATURALEZA DE LAS CONTRIBUCIONES.....	136
B. EL ESTABLECIMIENTO DE LAS CONTRIBUCIONES.....	136
C. LA FEDERACION Y LAS ENTIDADES FEDERATIVAS.....	136
D. EL MUNICIPIO.....	138
E. EL DISTRITO FEDERAL.....	140
2. LAS AUTORIDADES FISCALES.....	141
A. LAS AUTORIDADES FISCALES DEL DEPARTAMENTO DEL DISTRITO FEDERAL.....	143

3. ATRIBUCIONES DE LA ASAMBLEA DE REPRESENTANTES DEL DISTRITO FEDERAL RELACIONADAS CON LA MATERIA FINANCIERA.....	144
A. FACULTAD DE PROPONER AL PRESIDENTE DE LA REPUBLICA LA ATENCION DE PROBLEMAS PRIORITARIOS A CONTEMPLARSE EN EL PROYECTO DE PRESUPUESTO DE EGRESOS DEL DISTRITO FEDERAL.....	145
B. FACULTAD DE RECIBIR LOS INFORMES TRIMESTRALES POR PARTE DE LA AUTORIDAD ADMINISTRATIVA Y DE ELABORAR EL INFORME ANUAL PARA SER CONSIDERADO DURANTE LA REVISION DE LA CUENTA PUBLICA DEL DISTRITO FEDERAL.....	149
4. AMPLIACION DE FACULTADES DE LA ASAMBLEA DE REPRESENTANTES DEL DISTRITO FEDERAL.....	150
A. LA DEMOCRATIZACION DEL DISTRITO FEDERAL.....	151
B. LA CREACION DEL ESTADO NUMERO 32.....	151
a) REFORMAS Y DEROGACIONES A LA CONSTITUCION.....	154
b) DISPOSICIONES CONSTITUCIONALES VIGENTES APLICABLES AL NUEVO ESTADO.....	163
C. INSTALACION DEL CONGRESO LOCAL EN EL DISTRITO FEDERAL.....	168
D. AMPLIACION DE FACULTADES DE LA ASAMBLEA DE REPRESENTANTES DEL DISTRITO FEDERAL A TRAVES DE UNA REFORMA DE RANGO CONSTITUCIONAL.....	169
a) COMENTARIOS A LA INICIATIVA DE REFORMAS CONSTITUCIONALES TENDIENTES A DAR COMPETENCIA A LA ASAMBLEA DE REPRESENTANTES PARA DISCUTIR Y APROBAR LOS PROYECTOS DE LEY DE INGRESOS Y PRESUPUESTO DE EGRESOS PARA EL DISTRITO FEDERAL.....	173
b) COMENTARIOS A LA AMPLIACION DE FACULTADES DE LA ASAMBLEA DE REPRESENTANTES, PARA OPINAR EN LA REVISION DE LA CUENTA PUBLICA DEL DEPARTAMENTO DEL DISTRITO FEDERAL.....	179

	Pág.
E. ESTADO 32, CONGRESO LOCAL O AMPLIACION DE FACULTADES DE LA ASAMBLEA DE REPRESENTANTES DEL DISTRITO FEDERAL.....	185
F. LA REFORMA Y LA POLITICA FISCAL DEL DISTRITO FEDERAL.....	186
a) POLITICA DE INGRESO-GASTO.....	187
b) LA PLANEACION DEL INGRESO-GASTO DEL DEPARTAMENTO DEL DISTRITO FEDERAL.....	191
c) LA POLITICA FISCAL Y LAS LEYES FISCALES.....	196
CONCLUSIONES.....	203
BIBLIOGRAFIA.....	209
LEGISLACION.....	211
DOCUMENTOS.....	213

TESIS

LA ASAMBLEA DE REPRESENTANTES Y LA HACIENDA PUBLICA DEL DISTRITO FEDERAL

FE DE ERRATAS

1. Pág. 25, segundo párrafo, segundo renglón
Dice: diciembre de 1978
Debe decir: diciembre de 1970
2. Pág. 26, quinto párrafo, tercer renglón
Dice: 26 de diciembre
Debe decir: 29 de diciembre
3. Pág. 76, último párrafo
Dice: La instalación de la Asamblea de Representantes deberá verificarse el día 14 de noviembre con la declaratoria correspondiente del Presidente de la Mesa Directiva del Colegio Electoral, quien rendirá protesta y tomará la de los demás Representantes. Con...
Debe decir: La instalación de la Asamblea de Representantes deberá verificarse el día 14 de noviembre con la declaratoria correspondiente del Presidente de la Asamblea. Con...
4. Pág. 117, quinto párrafo, segundo renglón
Debe decir: del día 21 de diciembre...

INTRODUCCION

En busca del perfeccionamiento de la democracia y en aras de una superior administración tendiente a mejorar las condiciones de vida de los habitantes, el Distrito Federal ha transformado su forma de gobierno a lo largo de su historia, pasando básicamente del régimen municipal al actual sistema, mismo que establece su división territorial en dieciséis delegaciones pertenecientes al propio Distrito.

La creación de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal en agosto de 1987, en virtud de la reforma al artículo 73 fracción VI de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, fue una respuesta a la demanda de la ciudadanía que exigía mayor representatividad ante los órganos de gobierno de la entidad.

La Asamblea de Representantes del Distrito Federal a través de sus respectivas comisiones, ha cumplido dentro de los límites de sus atribuciones con su finalidad, misma que ha consistido, como su propio nombre lo indica, en representar a los ciudadanos de la Capital y por otra parte ha llevado a cabo la facultad reglamentaria que le fue conferida por la propia Constitución y respecto de la cual hemos abordado, en el capítulo respectivo, el análisis de su naturaleza así como de su ejercicio y los aspectos más sobresalientes de los reglamentos que ha dictado dicho órgano.

Bajo esta panorámica, resulta atractivo analizar el hecho de que en el seno de la Asamblea de Representantes hayan surgido demandas por una ampliación de sus atribuciones que la llevarían a tener mayor injerencia en la materia financiera en el Distrito Federal; lo cual obedece básicamente a la influencia de diversos partidos políticos que forman parte de la oposición, mismos que han pugnado, desde antes de la creación de la Asamblea de Representantes, por la instalación de un congreso local para el Distrito Federal, y por la creación del Estado número treinta y dos dentro del territorio que actualmente ocupa dicho Distrito, y que se vieron plasmadas en las diversas iniciativas presentadas ante la Cámara de Diputados, algunas incluso anteriores a la del entonces Presidente de la República Miguel de la Madrid Hurtado en diciembre de 1986.

En esta virtud, nuestra investigación gira en torno a las tres posiciones mencionadas; es decir, a la ampliación de facultades de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal; la instalación de un congreso local; así como a la creación del Estado número treinta y dos, en relación con la materia financiera en el Distrito Federal y sus repercusiones principalmente de rango jurídico y por otra parte de tipo político y práctico.

El presente trabajo, al igual que cualquier otra empresa que anhele culminar con resultados que impliquen la satisfacción de haber aportado nuevas ideas o por lo menos haber sembrado la inquietud de pensamiento en el lector, resulta ser tarea difícil, más aún cuando el tema que se aborda vincula aspectos que van más allá del interés intelectual, como es el caso de esta tesis que se refiere principalmente a un aspecto muy importante de nuestra querida "ciudad de los palacios", nuestra "región más transparente del aire" que hemos visto convertirse en el monstruo de asfalto que ahora es; nos referimos a sus finanzas públicas y a su administración.

Cabe señalar que debido a la amplitud de los temas que se abordan, resultaría demasiado pretender afirmar que se puedan agotar en este sencillo estudio; en virtud de lo cual, esperamos que en la bibliografía que se incluye, puedan encontrar aquellos que deseen mayor profundidad, las obras que los tratan ampliamente.

CAPITULO I ANTECEDENTES HISTORICOS DEL DISTRITO FEDERAL

De acuerdo con los datos de velados por la historia, tres son los períodos que se deben considerar en la cronología de la Ciudad de México, el primero que corre de su presunta fundación al 13 de agosto de 1521, fecha en que puede considerarse como inicio formal de la época colonial; el segundo que va de esta fecha a noviembre de 1824 y el último que corre a partir de este año a nuestros días.

1. EPOCA PRECOLOMBINA

La ciudad de México al fundarse, ocupó el lugar del Anáhuac donde se levantaba junto al lago de Texcoco, la antigua Tenochtitlan, centro del llamado Imperio Azteca.

"La fundación de Tenochtitlan sigue la leyenda azteca de la peregrinación desde el sitio llamado Huehuetlapalan, hasta el Valle de México, para fundar de acuerdo a esa tradición, la ciudad donde se encontraran, un águila posada en un nopal, devorando una serpiente en un islote. Este hecho lo ubican los historiadores en el año 1325, pero no coinciden en la fecha exacta, ni en el sitio en donde se realizó el hallazgo. Los aztecas dominaron a las tribus asentadas en el lago y fueron poco a poco estableciendo su hegemonía y su gobierno, que duró de 1325 hasta la consumación de la conquista por los españoles en 1523". (sic) (1)

A. ORGANIZACION TERRITORIAL

Al fundarse la ciudad de Tenochtitlan, los mexicas constituían una tribu, pero el culto religioso y otros elementos de organización como la agricultura, modificaron su estado primitivo y los transformó en un pueblo que vivió bajo un régimen comunal, mismo que con el paso del tiempo, también fue cambiando debido a la escasez y falta de tierras en las que vivieron en los primeros años, viéndose cada uno obligado a vivir de su trabajo personal para alimentarse.

La división de la ciudad en los cuatro grandes calpulli nació, por una parte, de la configuración del terreno y por otra de sus ideas religiosas y del simbolismo del número cuatro. Esos cuatro grandes calpulli fueron los de Cuepópán, Atzacocalco, Moyotla y Zoquiápan, y se subdividieron en 20, que fue el otro número simbólico de los aztecas, y se llamaron: Tzapotla, Huehucalco, Tecpāncaltitlan, Cihuateocaltitlan, Iopico, Teocaltitlan,

(1) Miguel Acosta Romero. "Teoría General del Derecho Administrativo". Editorial Porrúa, S.A. 8a edición, México 1988, página 241.

Tlaxilpan, Tequicaltitlan, Atlampa, Tlacacomoco, Amalco, Tepetitlan, Atizapan, Xiuhtenco, Tequixquilpan, Mecaltitlan, Xoloco, Chichimeápan, Copolco y Texcatzonco.

B. ORGANIZACION SOCIAL

Lo primero en que se ocuparon los aztecas al fundar la ciudad, fue levantar un templo a su dios, y conservaron como señor al sacerdote Tenoch.

Existían la clase sacerdotal; la guerrera; los macehuales (que constituían el pueblo); y los mercaderes.

Los sacerdotes ostentaban el poder supremo e intervenían en todos los eventos de la sociedad, tan luego como nacía un niño llamaban los padres al sacerdote Tonalpouhqui, quien explicaba los agüeros y el destino futuro del recién nacido; a los veinte días del nacimiento, el padre y la madre iban a ofrecer a su hijo al Calmecac o al Telpuchcalli, para que según el caso, llegado a la juventud fuera sacerdote o guerrero; de esta forma, los sacerdotes tenían asegurado en cada nacido un nuevo guerrero de su dios.

A cierta edad los niños se educaban en el templo y salían de ahí mancebos y doncellas para casarse.

Concertado un matrimonio, llamaban enseguida a los Tonalpouh, para que por los signos del mancebo y de la doncella escogida vieses el agüero del proyectado matrimonio; si resultaba infaustoso se abandonaba tal proyecto.

El Quetzalcoatl o Tecpanteohuáztin que era el jefe supremo del Calmecac, daba la licencia para la realización del matrimonio y la Tecuacuilti, que era una sacerdotisa superior, entregaba a la joven.

Después de la ceremonia los recién casados se separaban por cuatro días a hacer oración y penitencia y no se unían hasta que los sacerdotes los llevaban al aposento preparado para esa ocasión. Los desposados como muestra de agradecimiento iban al día siguiente al templo a hacer ofrenda de los muebles y mantas de la cámara nupcial.

En las ceremonias fúnebres también intervenía el sacerdocio. Cuando los muertos eran personajes importantes, naturalmente las ceremonias eran más complicadas.

Así el sacerdocio estaba apoderado de la vida de los mexicas, situación que originó una enorme degeneración en la religión original, a tal grado que el sacerdocio sustituyó a la divinidad.

Había un sumo sacerdote con poder superior sobre todo el sacerdocio y tenía por nombre Teotecuhtli.

Para tener idea de la grandeza que significaba este nombre, diremos que, de acuerdo con el Diccionario de la Lengua Nahuatl o Mexicana, el título de Tecuhtli lo usaban los nobles. Cuando la famosa alianza de los tres reinos de Tlacópan, México y Texcoco; el señor del primero tomó el título de Tepanecatecuhtli, que significaba señor de los Tepaneca; el de Texcoco tomó el nombre de Acolhuátecuhli, señor de los Acolhua Chichimeca; y el de México el de Colhuatecuhtli; por descender los mexicas de los Colhua Tolteca. El gran sacerdote tomó por título Teotecuhtli, que de acuerdo al significado de cada palabra, quizo decir "el señor del dios" publicando así su supremacía, pues los tecuhtli no eran más que señores de hombres sujetos a su vez como siervos a la divinidad.

El sacerdote le imponía al tecuhtli, todos los magistrados y funcionarios. Fue en esta época de supremacía sacerdotal cuando los sacrificios humanos aumentaron en proporción espantosa.

C. ORGANIZACION POLITICA

Hasta lo aquí expuesto, nos hace suponer que en aquél principio la informe administración de la ciudad fue puramente teocrática y de hecho, no hubo más autoridad local que la del sacerdote.

No obstante los pueblos de Anáhuac tenían un elevado grado de organización política iniciándose, como ya se ha señalado, con la configuración del calpulli.

El calpulli como órgano que regía la vida local, era autónomo y autárquico, sujeto a los ordenamientos legislativos regionales y "federales" sólo cuando voluntariamente se unía a ellos y los reconocían como obligatorios, entendiéndose por éstos los que regían en todas las regiones del reino, pero siempre respetaba ante todo las costumbres, tradiciones, creencias y culto religioso.

La elección de los miembros que constituían el gobierno, se regía de acuerdo con las normas consuetudinarias del calpulli. El gobierno procuraba el sostenimiento económico del calpulli en su demarcación territorial, sobre el cual tenía propiedad y autoridad plena, rural y urbana, y distribuía la tierra entre sus moradores quienes la explotaban por familia.

Todos los pueblos indígenas tuvieron como suprema autoridad a la asamblea de representantes, que funcionó siempre bajo la división de poder: administrativo y distributivo otorgado a personas diferentes, con permanentes asambleas generales y particulares, a través de las cuales se tomaban las decisiones relativas al devenir de la comunidad. Normalmente las asambleas

eran anuales y se trataban asuntos de interés general, pero podían celebrarse en cualquier tiempo sesiones extraordinarias con un objeto determinado y específico, lo cual sucedía por lo general al presentarse alguna situación de emergencia, como por ejemplo alguna epidemia o catástrofe que afectara los intereses colectivos.

Los titulares del sistema dual de gobierno eran el administrador y el ejecutor. Estos actuaban conjuntamente con el órgano permanente del Consejo de Prudentes o Ancianos a quien informaban todos los sucesos del calpulli con el objeto de satisfacer las necesidades de sus habitantes.

El administrador controlaba la contabilidad del almacén de los tributos recaudados, los cuales distribuía con equidad, velaba por el orden, la justicia, el saneamiento de la ciudad, y observaba que se realizaran las obras públicas, mismas que, acordadas por el Consejo, debía efectuar el ejecutor; así mismo, tenía a su cargo la cárcel localizada en el almacén y escuchaba las quejas de los habitantes.

El ejecutor se encargaba fundamentalmente del cobro de tributos, distribución de faenas públicas de beneficio colectivo, aprehensiones, ejecución de sentencias, construcción de obras públicas aprobadas por el Consejo y encabezar el ejército en caso de guerra.

Existían además dos jueces para cuidar el orden en prevención de delitos. Había otros funcionarios dependientes de los anteriores, como los alguaciles, contadores, almacenistas, tesoreros, escribanos, maestros, médicos y artistas.

Había tres tipos de calpullis: rural, urbano y mixto, y en todos imperaba un régimen democrático doble, o sea de actividad política directa en su organización interior e indirecta en su representación ante la región, provincia o federación a la que pertenecían.

El Consejo Regional se formaba con los representantes de los calpullis, presididos por un tlatoani salido del grupo de los principales mediante un sutil y complejo sistema de elección, quien ejercía el mando en favor de la colectividad de la provincia, la que aún teniendo plena autonomía respetaba la de los calpullis y los pactos concluidos con otras regiones.

Es así como las asambleas de carácter político aparecieron ya en el pueblo azteca con la participación de un consejo, constituido por los hombres más antiguos de la sociedad para intervenir en los asuntos públicos y consultar los asuntos graves de la región, provincia o federación.

2. INICIO DE LOS DESCUBRIMIENTOS TERRITORIALES

El primer viaje de Cristobal Colón en el siglo XIV, marcó el inicio del ciclo de los descubrimientos y conquistas españolas. El Almirante Colón creyó haber encontrado una nueva ruta a las Indias y murió sin saber lo que en realidad había descubierto casualmente. Correspondió a Américo Vespucio señalar la existencia del nuevo continente.

A. LA COLONIZACION DE AMERICA

La colonización de las tierras americanas inició con el segundo viaje de Colón y tomó mayor impulso con Nicolás de Ovando, enviado por los reyes católicos cuando prohibieron a Colón regresar a La Española (Santo Domingo), debido a una serie de problemas que surgieron entre los colonos americanos y la familia de Colón.

Las primeras tierras ocupadas por los colonos procedentes de España fueron Santo Domingo, Cuba, Puerto Rico y otras islas del mar Caribe.

Los nuevos pobladores, decepcionados al descubrir que todo el oro del que se hablaba en España no existía en las islas, ni era tan fácil conseguirlo, se dedicaron a la agricultura y a la ganadería, agudizándose así la servidumbre del indio que ya había comenzado con la explotación de las minas.

B. EL DESCUBRIMIENTO DE MEXICO TENOCHTITLAN

Cuando empezó a escasear la mano de obra, se llevaron a cabo expediciones llamadas de Salteamiento, que tenían por objeto traer indios para esclavizarlos, bien fuera de otras islas o de tierra firme. En una de estas expediciones tuvo lugar el descubrimiento de México por parte de Francisco Hernández de Córdoba. Una segunda expedición fué dirigida por Juan de Grijalva y finalmente Cortés encabezó una tercera que culminó con la conquista de uno de los reinos más poderosos del continente americano, el "Imperio Azteca", por eso es que llegó a ser uno de los dos virreinos más importantes en el período colonial, siendo el otro: Perú.

3. LA COLONIA

Durante la época de la colonia, en el lugar que ocupó la antigua Tenochtitlan, se erigió la Villa Española, que data de 1521; y que llegó a ser capital de la Nueva España y Real del Virreinato.

En este período, en la América española subsistió el régimen municipal. Su actividad política se basó en el Ayuntamiento, para

la gobernación autónoma de sus problemas y servicios municipales.

A. LA ENCOMIENDA EN LA NUEVA ESPAÑA

Tomada la ciudad de Tenochtitlan, al repartirse las riquezas conquistadas entre los soldados españoles, hubo grandes inconformidades con la porción que a cada quien correspondió y no faltó quien dijese que el capitán había ocultado para sí una parte considerable de éstas. En tal virtud, se buscó la forma de compensar las inconformidades; pensaron que si los indios prestaban servicios a los españoles, trabajando en el campo y en las minas, quedaría satisfecha la ambición del ejército conquistador. En un principio, Cortés dudó en someter a la esclavitud a los indios, pero finalmente estableció las encomiendas.

Isabel de Castilla, quien desde el primer día en que tuvo conocimiento de la existencia de los indios pobladores del nuevo mundo se mostró como su protectora, acabó también por aceptar las encomiendas.

La encomienda era un régimen por virtud del cual, el encomendero tenía derecho a exigir de los indígenas encomendados un trabajo moderado a cambio de proporcionarles un buen trato y educación cristiana. La institución de la encomienda se degeneró debido a los abusos de los españoles para con los indios, convirtiéndose en una forma regular de esclavitud.

Especial mención merece Bartolomé de las Casas; antiguo encomendero que defendió, incluso con su vida, a los naturales y contribuyó un poco para que se diera por parte de las autoridades españolas, una legislación protectora, que si bien no se respetó siempre, sí ayudó en muchas ocasiones a favorecer la situación de los indígenas.

Las leyes vigentes en la ciudad de México para su administración bajo el virreinato, desde 1523 hasta la consumación de la independencia, el 27 de septiembre de 1821, fueron Las Ordenanzas Municipales y la Cédula expedida por Carlos V, el 15 de octubre de 1522 (Cedulario Municipal, Tomo I, foja 1A). (2)

B. ORGANIZACION POLITICA COLONIAL

El rey de España y de las Indias era considerado el representante de dios en la tierra, con facultades omnímodas y era absoluto.

(2) Cfr. Miguel Acosta Rosero, *Teoría General del Derecho Administrativo*, Editorial Porrúa, S.A., 2a. edición, México 1986, página 241.

Como ya señalamos, el sistema municipal español fue transplantado a América pero funcionó con un marcado centralismo gubernamental.

Las instituciones políticas vigentes en la América española fueron: el Consejo de Indias, la Casa de Contratación de Sevilla, el Virrey, el Juicio de Residencia, las Audiencias y las Intendencias.

El Consejo de Indias, fue el órgano más alto de autoridad después del rey, y se encargaba de todas las cuestiones de gobierno en la Nueva España y en general de todas las colonias españolas en el nuevo continente. Tenía a su cargo, además de las administrativas, atribuciones judiciales y legislativas. Esta institución dio en su momento, un enorme impulso a los descubrimientos, fomentó las misiones y se preocupó por el buen trato de los indios. Entre otras atribuciones designaba a los más altos funcionarios civiles y eclesiásticos que debían partir a la Nueva España para ejercer su encargo.

La Casa de Contratación de Sevilla, su principal función fue controlar el comercio con las indias. Se estableció como una oficina de emigración, depósito de comercio, tribunal mercantil y escuela náutica.

El virrey, representaba la máxima autoridad civil en la Nueva España. Como representante del rey, tuvo el carácter de vicepatrono de la iglesia; ejercía funciones administrativas y gubernamentales; fungiendo también como superintendente de la Real Hacienda y protector de los indios. Al término de su gobierno, tenía que elaborar una relación en la que externara su punto de vista sobre los negocios públicos y la mejor manera de resolverlos. Esta relación no obligaba al sucesor, pero le servían de guía las indicaciones en ella hechas para tener un panorama general del estado en que era entregada la administración y el gobierno.

El Juicio de Residencia, es aquel al que era sometido el virrey al terminar sus funciones para comprobar que había gobernado con probidad y honradez.

Las Audiencias, principalmente fueron tribunales de justicia, aunque en múltiples ocasiones desempeñaron funciones administrativas y políticas.

Las Intendencias, en relación a ellas cabe señalar que, obedeciendo a una transformación de carácter gubernamental promovida por Carlos III en el siglo XVIII, se creó el sistema de las intendencias a través de las cuales, se logró una mayor coordinación entre el poder central y el local, trayendo como resultado una mayor eficiencia administrativa y más altos rendimientos en el ramo de hacienda.

C. ORGANIZACION TERRITORIAL DE LA NUEVA ESPAÑA

Ya en los albores de la independencia, la Nueva España tuvo con el virreinato una muy bien organizada división territorial a través de la Comandancia de las provincias internas.

Existieron dos provincias internas, doce intendencias y tres gobiernos. (3)

Las provincias internas constituían dos grandes grupos: 1. las provincias internas de oriente; y 2. las provincias internas de occidente. Estas a su vez se dividían como sigue:

1. Provincias Internas de Oriente:

Gobierno del Nuevo Reino de León.
Gobierno de la Colonia del Nuevo Santander.
Gobierno de la Provincia de Coahuila.
Gobierno de la Provincia de Texas.

2. Provincias Internas de Occidente.

Gobierno de la Nueva Vizcaya.
Gobierno de las Provincias de Sonora y Sinaloa.
Gobierno de la Provincia del Nuevo México

Las doce intendencias fueron:

1. México
2. Guadalajara
3. Puebla
4. Veracruz
5. Mérida
6. Oaxaca
7. Guanajuato
8. Valladolid
9. San Luis Potosí
10. Zacatecas
11. Durango
12. Arizpe

Y, los tres gobiernos fueron:

1. Tlaxcala
2. Vieja California
3. Nueva California

(3) O'Gorman Edmundo. "Breve Historia de las Divisiones Territoriales". Editorial Polis, México 1937, páginas XL y XL1.

4. ETAPA INDEPENDIENTE

Consumada la independencia en 1821, los mexicanos de aquella época se avocaron a la tarea de decidir una forma de organización política que anulara la heredada por España.

A. EL PLAN DE IGUALA Y LOS TRATADOS DE CORDOBA

En virtud del Plan de Iguala y los Tratados de Córdoba, se determinó que México sería un imperio, y estando vacante el trono, se procedió a designar un gobierno.

Se creó la Junta Provisional Gubernativa, la que a su vez, convocó a elecciones para crear un Congreso Constituyente y designó una regencia a la cual le confirió el Poder Ejecutivo. Presidió la Presidencia Agustín de Iturbide, quien posteriormente subió al trono y se mantuvo en él por escasos 10 meses. (4)

Habiendo sido desterrado Iturbide en 1823, el Congreso procedió a destruir la forma de gobierno monárquico. Mientras se elaboraba la Constitución Política que debía regir al país y se designaba Presidente de la República, se creó un Poder Ejecutivo formado por Don Pedro Celestino Negrete.

B. LA CONSTITUCION DE 1824

El 7 de noviembre de 1823, se creó el segundo Congreso Constituyente, que elaboraría para México su primera Constitución

(4) El Plan de Iguala, fue proclamado por Agustín de Iturbide en 1820. Los principios fundamentales del mismo fueron los siguientes:

- "1.- Se declara la absoluta independencia de México";
 - "2.- Su gobierno será monárquico, constitucional, moderado";
 - "3.- La religión de Estado la católica sin tolerancia de ninguna otra";
 - "4.- Fernando VII, y en sus casos los de su dinastía o de otra reinante, serán los emperadores, para hallarnos con un monarca ya hecho, y precaver los atentados funestos de la ambición";
 - "5.- El clero secular y regular, conservado en todos sus fueros y propiedades";
 - "6.- Todos los ramos del Estado y empleados públicos subsistirán como en el día, y sólo serán removidos los que se opongan a este Plan, y sustituidos por los que más se distinguen en su adhesión, virtud y mérito".
- En esta misma época, don Juan O'Donojú fué enviado por los constitucionlistas españoles para hacerse cargo del virreinato de la Nueva España. Don Juan O'Donojú comprendió que ninguna situación era más conveniente que la de aceptar los hechos consumados de la lucha de independencia y firmó los Tratados de Córdoba. En ellos se reconoció la independencia de México.

Federal, la de 1824. (5)

La primera Carta Magna del México independiente, consignó los principios de soberanía nacional y federalismo; y se pronunció por un principio de Constitución rígida ya que sus reformas propuestas por el Congreso tenían que pasar posteriormente a una segunda legislatura que podía aceptarla, rechazarla o modificarla. También incluyó el municipio libre y adoptó la forma de República Representativa, Popular y Federal, para lo cual dividió el Supremo Poder de la Federación para su ejercicio en Legislativo, Ejecutivo y Judicial, depositados: en un Congreso General compuesto de Cámara de Diputados y Senadores y en un Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, para los dos primeros respectivamente y en una Corte Suprema de Justicia, Tribunales de Circuito y Juzgados de Distrito, para el Judicial.

Dentro del ejecutivo se creó la figura de la vicepresidencia.

Fue también este Congreso Constituyente el que el 18 de noviembre de 1824 expidió el decreto por el cual designó a la Ciudad de México como residencia de los Poderes Federales.

En cuanto a su demarcación territorial, la capital de los Estados Unidos Mexicanos; originalmente, ocupó una circunferencia cuyo radio equivalía a dos leguas, teniendo como centro la Plaza Mayor de la propia Ciudad. Así lo dispuso el Decreto de 18 de noviembre de 1824, promulgado por el presidente Guadalupe Victoria el día 20 del mismo mes y año, en base a la Constitución de la

[5] La Constitución de 1824 tenía una inspiración eminentemente política, no contenía ningún artículo que salvaguardase las garantías individuales. Proclamó esencialmente lo siguiente:

- "1.- La religión de Estado es la católica, declarando prohibido el ejercicio de cualquier otro culto".
- "2.- Consideró como parte del territorio nacional "El que fue del virreinato llamado antes Nueva España, el que se decía Capitanía General de Yucatán, el de las Comandancias llamadas antes, de Provincias Internas de Oriente y Occidente, y el de la Baja y Alta California con los terrenos anezos e islas adyacentes en ambas partes."
- "3.- La forma de gobierno, además de federal debía ser representativa y popular".
- "4.- División tripartita de poderes".
- "5.- El ejecutivo se confió a un presidente de la República, que podía ser sustituido en caso de imposibilidad física o moral de éste por un vicepresidente".
- "6.- El poder legislativo lo ejercerían dos cámaras: una de diputados y otra de senadores".
- "7.- El poder judicial se confiaba a una Corte Suprema de Justicia, a los Tribunales de Circuito y a los Juzgados de Distrito".

República y mediante el cual se creó el Distrito Federal; y su forma actual se fijó en decreto de diciembre de 1898.(6)

En efecto, el naciente Distrito Federal, desde sus orígenes contó con poderes municipales de elección popular, estando la ciudad de México a cargo del Ayuntamiento del mismo nombre, con la excepción hecha de la situación imperante bajo los regímenes centralistas de 1836 y 1843 con Santa Ana, en los que formalmente fué suprimido el Distrito Federal.

Luis de la Hidalga en su libro "El Equilibrio del Poder en México", afirma que: "La Constitución del 24 es el resultado de un esfuerzo por la creación de instituciones políticas adecuadas para

(6) El Decreto del 18 de noviembre de 1824 ordenó:

- "ART. 1.- El lugar que servirá de residencia a los Supremos Poderes de la Federación, conforme a la Facultad 28a del artículo 50 de la Constitución, será la ciudad de México".
 - "ART. 2.- Su distrito será el comprendido en un círculo cuyo centro sea la Plaza Mayor de esta ciudad y su radio de dos leguas".
 - "ART. 3.- El gobierno general y el gobernador del Estado de México nombrarán cada uno un perito para que entre ambos demarquen y señalen los términos del distrito conforme al artículo antecedente".
 - "ART. 4.- El gobierno político y económico del expresado distrito quede exclusivamente bajo la jurisdicción del gobierno general desde la publicación de esta ley".
 - "ART. 5.- Inter (sic) se arregla permanentemente al gobierno político y económico del Distrito Federal, seguirá observándose la ley del 22 de junio de 1813 en todo lo que no se halle derogado".
 - "ART. 6.- En lugar del jefe político a quien por dicha ley estaba encargado el inmediato ejercicio de la autoridad política, nombrará el gobierno federal un gobernador en calidad de interino para el Distrito Federal".
 - "ART. 7.- En las elecciones de los ayuntamientos de los pueblos comprendidos en el Distrito Federal, y para su gobierno municipal seguirá observándose las vigentes en todo lo que no pugnen con la presente".
 - "ART. 8.- El congreso del Estado de México y su gobernador, pueden permanecer dentro del Distrito Federal todo el tiempo que el mismo congreso crea necesario para preparar el lugar de su residencia y verificar la traslación".
 - "ART. 9.- Mientras no se resuelva la alteración que debe hacerse en el contingente del Estado de México, no se hará novedad en lo que toca a las rentas comprendidas en el Distrito Federal".
 - "ART. 10.- Tampoco se hará en lo respectivo a los Tribunales comprendidos dentro del Distrito Federal, ni en la elegibilidad y demás derechos políticos de los naturales y vecinos del mismo Distrito, hasta que sean arreglados por una ley".
- [Berra Rojas Andrés. Derecho Administrativo, Tomo I, Editorial Porrúa, México 1988, página 595].

el cumplimiento de los fines del Estado con aspiraciones a la prosperidad nacional y al mejoramiento social económico colectivo, dentro de una tranquilidad política ajustada a una realidad estatal con base en los principios de libertad e igualdad, fuente única de todo desarrollo político social logrado institucionalmente". Continúa diciendo: "Sin embargo esos postulados fincados en sus anhelos, habían de caer por tierra por la conducta seguida por Antonio López de Santa Ana, quien habría de conducir a la nación a la anarquía."

En esta época, la Ciudad de México se encontraba dentro del territorio del Estado de México y era capital del mismo, lo que implicó la convivencia de poderes federales y locales. Debido a los problemas surgidos entre dichas autoridades, se produjo el desalojo de los poderes estatales, mismos que salieron de la ciudad tres años después de la publicación del decreto.

Tales conflictos obedecieron principalmente a la situación económica que era muy grave y al ambiente político que distaba de ser pacífico.

Bajo estas condiciones tan difíciles asumió la presidencia de la República el general Guadalupe Victoria el 10 de octubre de 1824. Para ese entonces la independencia de México no había sido reconocida por España, ni existían relaciones formales con Estados Unidos, ni con los países europeos.

En las siguientes elecciones hubo dos candidatos: Manuel Gómez Pedraza y Vicente Guerrero. Ganó las elecciones el primero de ellos. Inconformes con ese resultado, los partidos de Guerrero promovieron una rebelión encabezada por Santa Ana para llevar a Guerrero a la Presidencia.

Conducido Guerrero al poder presidencial, inició su administración también bajo condiciones muy desfavorables. Los males que se manifestaron en la administración anterior se agudizaron en ésta, entre otros, continuó la expulsión de los españoles del territorio nacional, medida que desfavoreció la condición económica de México y propició el desprestigio del gobierno en el extranjero.

El general don Anastasio Bustamante, siendo vicepresidente conspiró y derrocó a Guerrero. El Congreso declaró a Guerrero incapacitado para gobernar en virtud del Plan de Jalapa, documento en el que se desprestigió la administración de Guerrero, y se declaró a Bustamante Jefe Supremo de la Nación, quien ocupó el puesto en 1830 y se propuso reorganizar el país y consolidar la paz en ese turbulento ambiente en el que estaba en disputa la dirección de la Nación auspiciada por diversos intereses que no en todos los casos podían considerarse patrióticos, sino más bien mezquinos e

individualistas en una lucha afanosa por consolidar el poder absoluto sobre la joven nación que recién nacía a la vida independiente.

Durante la administración de Bustamante se llevó a cabo el asesinato de Guerrero, suceso que la mayoría de los historiadores consideran que fue innecesario que ocurriera, y que originó una nueva revuelta. Nuevamente Santa Ana en alianza con José Antonio Mejía y Esteban Moctezuma se levantaron contra el gobierno.

A pesar de que Santa Ana encabezó la rebelión para llevar a Guerrero a la Presidencia, desconociendo la elección a favor de Gómez Pedraza, ahora declaraba que éste era el único presidente legítimo. Breves meses ocupó la presidencia Gómez Pedraza, mientras Santa Ana preparaba las elecciones a su favor.

El 10. de abril de 1833, tomó posesión el vicepresidente Valentín Gómez Farías, por su parte Santa Ana no pudo ocupar simultánea e inmediatamente la presidencia por encontrarse en su hacienda de Manga de Clavo.

Mientras se encontraba ausente Santa Ana, el vicepresidente secundado por el Congreso, empezó a llevar a cabo sus aspiraciones e ideales reformistas. Santa Ana no interrumpió la obra reformista mientras se encontró ocupado en combatir rebeldes, pero en cuanto definió en donde se encontraba su verdadero interés político se inclinó resueltamente al conservadurismo.

A partir de esa decisión, bajo la administración de Santa Ana se rompió en definitiva con el Federalismo con el fin de establecer un régimen centralista.

Después de que Santa Ana en los Estados Unidos entregó Texas por cierta cantidad de dinero, partió a México y desembarcó el 20 de febrero de 1837 en Veracruz, de donde se dirigió a su hacienda de Manga de Clavo.

C. LAS CONSTITUCIONES DE 1836 Y 1843

Las Constituciones de 1836 y 1843, con su carácter centralista, suprimieron desde el punto de vista jurídico al Distrito Federal como tal, mismo que se transformó en el Departamento de México.

Durante este periodo, siendo Presidente de la República el general Santa Ana, mandó a cerrar con llave el local de sesiones del Congreso, por lo que de hecho éste quedó disuelto; y todavía cínicamente, el citado presidente acusó al mismo de desertión trayendo todo esto como resultado final que la nación cayera en la

anarquía.

Convertido en amo absoluto, Santa Ana desconoció las leyes emitidas por el Congreso y otorgó plenas garantías al clero y al partido conservador, disolviendo el ayuntamiento de México y substituyéndolo por otro que era afín a sus intereses.

El Congreso constituido a su antojo, le concedió facultades extraconstitucionales a fin de reformar la Carta del 24, y el Presidente haciendo uso de ellas, modificó la Norma Suprema sin limitación alguna y sin respetar los procedimientos previstos por la misma.

De tal manera que el Distrito Federal perdió su esencia primaria al convertirse en una guarida para cubrir las fechorías y apoyar las ambiciones centralistas del dictador Santa Ana pues éste, amplió los 200 kilómetros cuadrados aproximados que originalmente había decidido el Congreso, a aproximadamente 7500 kilómetros cuadrados, es decir treinta y siete y medio veces más de los que había acordado el Congreso Constituyente de 1824.

Con el triunfo federalista en 1846, se restituyó la vigencia de la Constitución de 1824, volviendo a tener la calidad de Estados de la República, los departamentos en que se había dividido la misma bajo la aplicación de las constituciones centralistas.

5. LA REVOLUCION DE REFORMA

A pesar del triunfo del federalismo, Santa Ana permanecía en el poder, más los liberales ya no estaban dispuestos a permitir los excesos del dictador.

En el Estado de Guerrero había muchos inconformes, capaces de acaudillar un movimiento de rebelión. El primero de marzo de 1854 el coronel Florencio Villarreal proclamó el Plan de Ayutla. En la introducción del mismo, se decía que la permanencia de Santa Ana en el poder era una amenaza constante a las libertades públicas. La Nación tenía necesidad urgente de constituirse políticamente y no podía por tanto depender de los caprichos de un solo hombre.

Como propósitos fundamentales de la Revolución se establecían los siguientes:

1. Destitución de Santa Ana;
2. Se designaría un presidente interino que convocaría a un congreso; y
3. El congreso tendría el carácter de constituyente para dar al país una Ley Fundamental adecuada a sus necesidades.

Los jefes del movimiento subversivo fueron Juan Alvarez e Ignacio Comonfort. La insurrección en forma de guerrillas se hizo sentir en varios lugares del país.

El 9 de agosto de 1855 Santa Ana abandonó la ciudad de México; tres días después redactó un manifiesto en Perote, renunciando al cargo de Presidente de la República.

De acuerdo con uno de los postulados del Plan de Ayutla, una junta de representantes designó el 4 de octubre de 1855, a Juan Alvarez como Presidente Provisional o Interino.

En noviembre de ese mismo año el gobierno de Alvarez se estableció en la Capital de la República. La primera gran disposición reformista fue dada por Juárez el 22 del mismo mes y año. La ley que lleva su nombre suprimió algunos tribunales especiales y abolió parte de los fueros militar y eclesiástico.

Juan Alvarez renunció al puesto Supremo que ocupaba por razones de salud, quedando como Presidente Sustituto Ignacio Comonfort, quien inició sus actividades el 2 de diciembre de 1855.

El 18 de febrero de 1856, el Congreso Constituyente comenzó su deliberación para elaborar un nuevo Código Supremo. Al efecto el gobierno de Comonfort dio varias disposiciones reformistas, tales como la "Ley de Iglesias" de 10 de abril de 1856, que eximía del pago de derechos y obvenciones parroquiales a las clases pobres; el "Decreto de 5 de junio" que suprimió la Compañía de Jesús en México y la "Ley de Miguel Lerdo de Tejada" del 25 del mismo mes, misma que desamortizó los bienes del clero y suprimió toda forma de propiedad comunal.

En este sentido las protestas de la Iglesia contra las disposiciones reformistas eran constantes. Al promulgarse la Constitución de 1857 los ánimos se exaltaron aún más.

A. LA CONSTITUCION DE 1857

La Constitución de 1857, a pesar de las disposiciones reformistas imperantes, no reconoció la libertad de cultos; no decretó la separación de la Iglesia del Estado; no estableció el registro civil, ni nacionalizó los bienes del clero. Consagró, en cambio, el respeto a las garantías individuales.

La Constitución de 1857, pretendió dar al país un régimen republicano federal y democrático.

En materia del Distrito Federal, la Constitución lo dejó subsistente en la ciudad de México y respetó la superficie territorial que tenía en esa época.

La Constitución de 1857, estableció en su artículo 46 que el Estado del Valle de México se formaría del territorio que entonces comprendía el Distrito Federal, pero la erección sólo tendría efecto cuando los Supremos Poderes se trasladasen a otro lugar, recayendo sobre el Congreso de la Unión la facultad de decidir sobre el traslado de los mismos y sobre la erección del citado Estado en términos de lo dispuesto por su correlativo artículo 72, fracción V.

En 1861 el Distrito Federal se dividió en municipalidades y éstas a su vez en partidos.

Bajo la influencia de la intervención francesa y dado el tipo de gobierno existente, en 1865 el Distrito Federal, en virtud del Estatuto Provisional del Imperio Mexicano, expedido por el archiduque Maximiliano, quedó comprendido dentro del Departamento del Valle de México, sin embargo, al triunfar la República, esta disposición quedó derogada.

Siendo Presidente de la República Sebastián Lerdo de Tejada en el año de 1874, promovió importantes reformas a la Constitución de 1857; entre otras, reintrodujo el sistema bicameral al incorporar la Cámara de Senadores a la composición del Congreso de la Unión y señalar expresamente que el Senado de la República se compondría de dos senadores por cada Estado de la República y dos por el Distrito Federal.

El Congreso de la Unión aprobó en 1898 los convenios sobre los límites entre el Distrito Federal y los Estados de México y Morelos, de los cuales deriva su actual delimitación; así mismo, un año después, el Congreso de la Unión estableció, para efectos político-administrativos, la división municipal en el Distrito Federal.

La fracción VI del artículo 72 Constitucional, fue reformada en el año de 1901, quedando la organización política del Distrito Federal completamente supeditada al Congreso de la Unión, pues este órgano se convirtió en su legislatura local, siendo suprimido por dicha reforma el derecho que tenían los ciudadanos de elegir popularmente a sus autoridades.

La reforma de referencia hizo que el Distrito Federal se incorporara al Gobierno Federal, como antecedente de la Ley de Organización Política y Municipal del Distrito Federal, expedida en el año de 1903 y en la cual ya se consideró al Distrito Federal como parte integrante de la Federación. En esta época el Distrito fue dividido en municipalidades que fueron: México, Guadalupe, Hidalgo, Atzacapotzalco, Tacuba, Tacubaya, Mixcoac, Cuajimalpa, San Angel, Coyocan, Tlalpan, Xochimilco, Milpa Alta e Iztapalapa.

6. LAS LEYES DE REFORMA

Juárez dio, el 12 de julio de 1859, un Decreto que contenía varias disposiciones reformistas en 25 artículos, tendientes a suprimir los monasterios de hombres, conservando los de monjas, aunque en ellos sólo se admitía a las que hubiesen profesado. Los bienes de la Iglesia pasaron a formar parte del patrimonio nacional. Se estableció además la separación entre la Iglesia y el Estado. En lo sucesivo no intervendría el Estado para exigir que los fieles pagasen a los sacerdotes por ciertas obligaciones pecuniarias, etc.

Se hicieron también otras leyes para establecer el registro civil, secularizar los cementerios, determinar que días debían ser considerados como festivos y proclamar la libertad de cultos.

A. LA CONSTITUCION DE 1917

En la Constitución de 1917 adicionada con las leyes de Reforma bajo la administración de Lerdo de Tejada, no se apreciaba un progreso notable en el orden político entre ésta y la Constitución de 1857.

La Carta Magna del 17, elevó a rango constitucional los principios que favorecían los intereses de las clases trabajadoras; proclamó la educación laica; limitó las libertades de la iglesia en el ejercicio de su ministerio y en la intervención de actividades de índole pedagógico e introdujo un nuevo mecanismo que permitía la elección de un Presidente Constitucional.

La Constitución Política vigente, conserva tal y como se concibió en la Constitución de 1857, lo relativo al asentamiento de los Poderes Federales y también reconoce al Distrito Federal como parte integrante de la Federación.

Al expedirse dicha Constitución, el entonces Presidente de la República, don Venustiano Carranza, decretó la Ley Orgánica del Distrito Federal y Territorios, la cual mantuvo las disposiciones del decreto del 16 de diciembre de 1899 en lo relativo a la división de la entidad; contenía capítulos referentes al gobierno del Distrito Federal; así como facultades y obligaciones del gobernador, secretario de gobierno, tesorero, etc.

La Constitución de 1917 estableció el régimen municipal sin excepciones en todo el territorio nacional, sin embargo, finalmente fue sustraído de la ciudad de México.

A continuación haremos referencia a cuatro iniciativas que pugnaron en esta época por la supresión del régimen municipal de la ciudad de México:

La primera, que dicho sea de paso, nunca fue tomada en cuenta por el constituyente de Querétaro, la propuso don Venustiano Carranza, en ella planteó un proyecto de reformas con la finalidad de organizar al país sobre la base de municipalidades capaces de subsistir con elementos propios, garantizando su independencia política mediante su capacidad económica, con excepción de la municipalidad de México que estaría a cargo de determinado número de comisiones que estableciera la ley.

La segunda iniciativa, propuesta al Congreso por el propio Carranza en 1918, contenía el proyecto de reformas constitucionales que tenía como propósito sustraer el régimen municipal de la sede de los Poderes Federales, cuando ya estaba instaurado por la Constitución de 1917 en todo el territorio nacional. La iniciativa fue aprobada por el Senado pero después se archivó.

La tercera iniciativa presentada el 18 de abril de 1928, por el entonces candidato a la presidencia, el general Alvaro Obregón, pretendió la reforma al artículo 73, fracción VI bases 1a, 2a y 3a de la Constitución, para suprimir el municipio en el Distrito Federal, al considerar en la exposición de motivos correspondiente, que:

"Los hechos han demostrado que la organización municipal, en el Distrito Federal, no ha alcanzado nunca los fines que esa forma gubernamental debe llenar, debido a los conflictos de carácter político y administrativo que constantemente han surgido por la coexistencia de autoridades cuyas facultades se excluyen a veces, y a veces se confunden. En consecuencia, para estar de acuerdo con la lógica y con la realidad lo debido sería organizar la administración del Distrito Federal, de manera que haya unidad de mando y eficiencia en todos los órdenes del servicio público". Continúa diciendo: "El poder municipal en el Distrito Federal, ni puede disponer de los rendimientos económicos de la municipalidad, como debiera de ser, puesto que la autonomía municipal justamente tiende a ello. De suerte que dada su misma creación, el municipio en el Distrito Federal, nació incompleto, inconsistente y, por lo mismo, autónomo únicamente en teoría."(7)

Finalmente el 12 de mayo de 1928, el mismo Obregón mandó la cuarta iniciativa de reformas constitucionales, misma que tuvo como finalidad aclarar que el gobierno del Distrito Federal, estaba a cargo del Presidente de la República, por lo que la ley orgánica correspondiente sería la que determinara la creación del órgano u órganos por medio de los cuales, el citado presidente, ejercería la

(7) Cfr. Miguel de la Madrid Hurtado, "Colección del Marco Legislativo para el Cambio", Tomo XXIX, Página 69, reforma constitucional publicada en el Diario Oficial de la Federación del 10 de agosto de 1987.

función administrativa en el Distrito Federal.

Las dos últimas iniciativas en comento, fueron aprobadas por el Constituyente Permanente, sentando así las bases que desde entonces han regido al gobierno del Distrito Federal.

B. REFORMA AL ARTICULO 73 FRACCION VI DE LA CONSTITUCION POLITICA DE 1917, DE FECHA 28 DE AGOSTO DE 1928

Como ya ha sido señalado en el inciso anterior, durante la colonia, la ciudad de México tuvo un Ayuntamiento para la gobernación autónoma de sus problemas y servicios municipales, según la tradicional institución española, desde que Cortés se establece en la antigua Tenochtitlan y posteriormente de hecho, a partir de 1824, coexistieron en el Distrito Federal autoridades federales y municipales (salvo en el período en que estuvieron en vigor las Constituciones Centralistas de 1836 y 1843). Sin embargo, ante los problemas que ocasionaba la coexistencia de autoridades federales y municipales en el Distrito Federal, el general Alvaro Obregón propuso la importante reforma constitucional a la fracción VI del artículo 73, la cual tuvo como objeto fundamental suprimir a los municipios de dicha entidad y encomendó su gobierno al Presidente de la República para que lo ejerciera por conducto del órgano u órganos que determinara la ley respectiva.

7. LEYES ORGANICAS QUE HAN REGIDO AL DISTRITO FEDERAL

La primera Ley orgánica que rigió en el Distrito Federal fué la expedida en 1903, denominada "Ley de Organización Política y Municipal del Distrito Federal", misma que tiene sus antecedentes en los decretos del 14 de diciembre de 1900 y 3 de diciembre de 1902.

El Decreto del 14 de diciembre de 1900 fué expedido por el entonces Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, el general Porfirio Díaz. En este decreto se otorgaron facultades al Ejecutivo para reformar la organización política y municipal del Distrito y Territorios Federales y para reformar en los demás ramos

de la administración lo que fuera necesario de acuerdo al sistema que se adoptase. (8)

El Decreto del 3 de diciembre de 1902 reformó al artículo 10. transitorio del Decreto del 14 de diciembre de 1900, mismo que ordenaba que los ayuntamientos electos para el año de 1901, regirían hasta la fecha que la ley respectiva designara para que

(8) El contenido del Decreto del día 14 de diciembre de 1900, publicado en el Diario Oficial de la Federación correspondiente a esa misma fecha es el siguiente:

"Art. 10.- Se autoriza al Ejecutivo para reformar la organización política y municipal en el Distrito y Territorios federales, con sujeción a las siguientes bases":

"I. Fijará el número de Municipalidades, designando la desamarcación de cada una de ellas, y determinará pormenorizadamente los deberes y atribuciones de las oficinas, empleados ó (sic) funcionarios que exija la nueva organización".

"II. Los Ayuntamientos tendrán el carácter de cuerpos consultivos, con derecho a iniciar ante el Ejecutivo en todo lo concerniente a los servicios municipales, y serán oídos en los términos que disponga la ley, al fijar las bases fundamentales á (sic) que deba sujetarse cualquier servicio, al aprobar proyectos para la ejecución de obras de importancia general para una ó varias ciudades ó (sic) municipalidades, y al celebrar contratos importantes por su cuantía, extensión ó (sic) duración".

"Art. 30.- Se autoriza igualmente al Ejecutivo para que haga en los demás casos de la administración las reformas necesarias para el sistema que se adopte, en virtud de la autorización á (sic) que se refiere el artículo primero".

"TRANSITORIOS"

"I. Los Ayuntamientos que se elijan para el año de 1901, funcionarán hasta la fecha que la ley que se expidiere, en uso de esta autorización, designe para que tomen posesión los Ayuntamientos y funcionarios que ella crea, y esa fecha podrá ser anterior al 31 de Diciembre de dicho año".

"II. En el periodo de sesiones inmediato siguiente á (sic) la expedición del decreto ó (sic) decretos relativos, el Ejecutivo dará cuenta al Congreso de la Unión, del uso que hubiere hecho de esta autorización".

los nuevos ayuntamientos y funcionarios por ella creados, tomaran posesión, y que esa fecha podía ser anterior al 31 de diciembre de ese mismo año. El artículo 10. reformado ordenaba lo mismo sólo que con referencia al año de 1903.(9)

En la época en que rigió la Ley de Organización Política y Municipal del Distrito Federal, como su propio nombre lo indica, imperó el régimen municipal, teniendo como Bases Generales para

(9) El contenido del decreto de 3 de diciembre de 1903, publicado en el Diario Oficial de la Federación es el siguiente:

"Artículo Único. Se reforma el artículo 10. transitorio del decreto de 14 de Diciembre de 1900, en los siguientes términos:

"1. Los Ayuntamientos que se elijan para el año de 1903, funcionarán hasta la fecha que la ley que se expidiera, en uso de esta autorización, designa para que tomen posesión los Ayuntamientos y funcionarios que ella crea, y esa fecha podrá ser anterior al 31 de Diciembre de dicho año".

la Administración y Gobierno del Distrito Federal, las contenidas en el Capítulo II, en los artículos 18 a 37 de la Ley. (10)

El segundo ordenamiento que rigió la organización del gobierno del Distrito Federal fue la "Ley Orgánica del Distrito y Territorios Federales", expedida por el Presidente provisional de los Estados Unidos Mexicanos, el Licenciado Emilio Portes Gil, misma que fue publicada en el Diario Oficial de la Federación del día 31 de diciembre de 1928 al 5 de enero de 1929. Cabe señalar que para entonces, ya había sido suprimido el régimen municipal dentro de la jurisdicción del Distrito Federal, a través de la reforma Constitucional a la fracción VI del artículo 73 promovida por Alvaro Obregón.

(10)

"CAPITULO II"
"Bases generales para la administración y gobierno
del Distrito Federal"

"Art. 18.- El Distrito Federal es parte integrante de la Federación.- En el orden legislativo se rige por las leyes que para su régimen interior dicte el Congreso de la Unión en uso de la facultad que le concede la frac. VI del art. 72 de la Constitución, y en el orden administrativo, político y municipal, depende del Ejecutivo Federal por conducto de la Secretaría de Estado y del Despacho de Gobernación, menos en lo que, por ley expresa, corresponde a otras Secretarías".

"Art. 19.- El gobierno político y la administración municipal del Distrito, estarán a cargo del Ejecutivo de la Unión, por medio de sus funcionarios, que dependerán de la Secretaría de Estado y del Despacho de Gobernación, y que serán: el Gobernador del Distrito, el Presidente del Consejo Superior de Salubridad y un funcionario que se denominará Director General de Obras Públicas".

"Los Ayuntamientos conservarán sus funciones políticas y tendrán en lo concerniente a la administración municipal, voz consultiva y derecho de vigilancia, de iniciativa y de veto, en los términos que dispone esta ley".

"Art. 20.- El Gobernador del Distrito, el Director General de Obras Públicas y el Presidente del Consejo Superior de Salubridad, serán nombrados y revoados libremente por el Ejecutivo".

"Art. 21.- El Gobernador, el Director de Obras Públicas y el Presidente del Consejo Superior de Salubridad, residirán en la Ciudad de México, tendrán jurisdicción sobre todo el Distrito Federal y ejercerán sus funciones, ó constituidos en Consejo Superior de Gobierno, ó cada uno separadamente, en los casos que le correspondan, según lo determina esta ley".

La citada Ley señalaba en su artículo 21 que el gobierno del Distrito Federal estaría a cargo del Presidente de la República, quien lo ejercería por medio del Departamento del Distrito Federal y en su artículo 22 señaló como auxiliares de la administración al Consejo Consultivo del Departamento Central y los Consejos de cada una de las once delegaciones que enumeraba el artículo 40 del citado ordenamiento.

La tercera fue la "Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal, Reglamentaria de la Base Primera, Fracción VI, del artículo 73 Constitucional", promulgada bajo el régimen presidencial de Manuel Avila Camacho y publicada en el Diario Oficial de la Federación del día 31 de diciembre de 1941.

"Art. 22.- En cada una de las Municipalidades en que se divide el Distrito Federal, habrá un Ayuntamiento que residirá en la cabecera y que será electo popularmente en elección indirecta en primer grado".

"Art. 23.- Los Ayuntamientos ejercerán las atribuciones que les encomienda esta ley, y cesarán en el desempeño de las funciones administrativas que no se les confieren en ella".

"Art. 24.- En cada una de las Municipalidades foráneas, habrá un Prefecto Político que tendrá a su cargo el Gobierno y administración de los diversos ramos del servicio público dentro de su circunscripción".

"Art. 25.- Los Prefectos Políticos serán nombrados y revoados libremente por el Presidente de la República, por conducto de la Secretaría de Gobernación, y en el ejercicio de sus funciones estarán directamente subalternos al Gobernador, al Director de Obras Públicas y al Presidente del Consejo Superior de Salubridad, en lo que corresponde a los ramos de cada uno de estos funcionarios".

"Art. 26.- En las poblaciones que no sean las cabeceras de Municipalidad, se establecerán comisarios de policía nombrados por el Gobernador del Distrito, con aprobación de la Secretaría de Gobernación, que desempeñarán las funciones que les señale esta ley, y estarán subalternos a los Prefectos".

"Art. 27.- El Ejecutivo podrá encomendar a Juntas especiales la formación ó examen de proyectos para obras de servicio público del Distrito que revistan gran importancia, la inspección de las mismas obras ó la ejecución de ellas y el manejo de los fondos que les sean destinados".

"Art. 28.- Para crear las Juntas á que se refiere el artículo anterior, la Secretaría de Gobernación oirá previamente á los Ayuntamientos de las Municipalidades que están interesadas en las obras de que se trate".

"Art. 29.- Al acordar la formación de esas juntas, la Secretaría de Gobernación determinará su objeto, organización y facultades, y nombrará á las personas que han de formarlas".

En esta Ley, aparece como parte del Distrito Federal, la Ciudad de México y doce Delegaciones.

En relación a los órganos de gobierno del Distrito Federal, la Ley Orgánica en comento prescribía en su artículo 5o., que el Presidente de la República tendría a su cargo el gobierno del Distrito Federal y lo ejercería por conducto de un funcionario que se denominaría Jefe del Departamento del Distrito Federal. En su artículo 2o. ordenaba que la función legislativa en el Distrito Federal estaría a cargo del Congreso de la Unión, en términos de la fracción VI del artículo 73 Constitucional. En el artículo 3o. prescribía que el Poder Judicial se regiría por lo señalado por su propia Ley Orgánica y en lo concerniente a sus relaciones con el Poder Ejecutivo, por lo preceptuado por la presente Ley Orgánica. Finalmente en su artículo 4o. al referirse al Ministerio Público

"Art. 10.- En todos los asuntos del servicio público de que trata esta ley, en que se afecten los intereses fiscales, se consultará a la Secretaría de Hacienda".

"Art. 11.- Los reglamentos y bandos de observancia obligatoria para los habitantes del Distrito Federal, serán expedidos por el Ejecutivo de la Unión, teniendo en su iniciativa y formación al Gobernador del Distrito, el Director de Obras Públicas, el Presidente del Consejo Superior de Salubridad y los Ayuntamientos, la participación que les concede esta ley".

"Art. 12.- Continuarán en vigor en sus respectivas jurisdicciones, mientras no sean derogados por la Secretaría de Gobernación, todos los reglamentos de servicios públicos que, al comensar a regir esta ley, hayan expedido el Gobierno y los Ayuntamientos del Distrito".

"Art. 13.- Desde la fecha en que comience a regir esta ley, cesará la personalidad jurídica de los Ayuntamientos. - En consecuencia el Gobierno Federal se hará cargo de todos los bienes, derechos, acciones y obligaciones de los Municipios del Distrito y de todos los gastos que demande la administración política y municipal del mismo, según los presupuestos que apruebe el Congreso de la Unión. - Las rentas públicas de carácter municipal quedarán como rentas de la Federación".

"Art. 14.- Los ferrocarriles, telégrafos y teléfonos urbanos existentes en el Distrito Federal y las concesiones para el establecimiento de otros nuevos, así como su construcción y vigilancia, pasarán a la jurisdicción de la Secretaría de Comunicaciones y Obras Públicas, con sujeción a las reglas siguientes:

I. Para autorizar la construcción de nuevas vías ó el cambio de trazo de una ya autorizada, lo mismo que para permitir que se levanten las ya construidas, consultará en el Consejo Superior de Gobierno y con

del Distrito Federal, señalaba que se trataba de una institución dependiente del poder Ejecutivo y que en los asuntos de carácter administrativo y presupuestal se regiría por las disposiciones de ésta, y en los demás asuntos propios de su institución, por su propia Ley Orgánica.

La cuarta legislación en vigor fue la "Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal de fecha 29 de diciembre de 1978, promulgada por Luis Echeverría Álvarez y en la cual, desapareció la Ciudad de México como concepto y se establecen dieciséis delegaciones.

En lo relativo al sistema de gobierno de la entidad, esta Ley mantuvo prácticamente el contenido en la Ley Orgánica anterior. De tal manera que en su artículo 10. señalaba que el gobierno del

los Ayuntamientos de las Municipalidades interesadas: en la inteligencia de que, si éstos opinan que la concesión no debe otorgarse ó que no deben levantarse las vías ó cambiar de trazo, y la Secretaría estima lo contrario, resolverá el Presidente de la República, oyendo al Consejo de Ministros".

"II. En todo lo que se refiera á la explotación y vigilancia de dichas vías de comunicación, el Director de Obras Públicas y los Ayuntamientos podrán iniciar á la Secretaría de Comunicaciones cuanto estimen conveniente para el mejor servicio público".

"Art. 35.- Los actos, providencias ó acuerdos de los funcionarios ó empleados, á cuyo cargo queden los ramos que son objeto de la presente ley, podrán ser reclamados por cualquiera persona que con ellos se crea agraviada, ocurriendo":

"I. Al Gobernador del Distrito, el Director General de Obras Públicas ó al Presidente del Consejo Superior de Salubridad, respectivamente, cuando se reclame contra los Prefectos Políticos ó cualquiera otro empleado, en los ramos que corresponden á cada uno de dichos funcionarios";

"II. Al Consejo Superior de Gobierno, cuando se reclame contra alguno de sus miembros";

"III. A la Secretaría de Gobernación, cuando se reclame contra el Consejo Superior de Gobierno".

"Art. 36.- La reclamación se sustentará susumamente, admitiendo el quejoso las pruebas que presente desde luego y oyendo al funcionario ó empleado contra quien se reclama".

"La resolución que se dicte será definitiva é irrevocable, sin que contra ella se admita ningún recurso en el orden administrativo".

Distrito Federal estaría a cargo del Presidente de la República, quien lo ejercería en términos de la ley, por conducto del Jefe del Departamento del Distrito Federal.

En su artículo 5o. ordenaba que la función judicial en el Distrito Federal estaría a cargo de los Tribunales de Justicia del Puerto Común de acuerdo con la ley Orgánica de los mismos.

En su artículo 6o. señalaba que la función jurisdiccional en el orden administrativo estaría a cargo del Tribunal de lo Contencioso Administrativo, dotado de plena autonomía y creado con fundamento en lo dispuesto por la fracción I del artículo 104 de la Constitución y regido por su propia ley que para el efecto se dicte. Esta misma disposición ordenaba que la justicia laboral sería impartida por la Junta de Conciliación y Arbitraje, dotada de plena autonomía, de acuerdo con lo establecido por la Ley Federal del Trabajo.

El artículo 7o. prescribía que el Ministerio Público en el Distrito Federal estaría a cargo de un Procurador General de Justicia, que dependería directamente del Presidente de la República, quien lo nombraría y removería libremente y señalaba que incluso, si lo estimaba conveniente para el buen servicio, el Presidente de la República podía disponer que el Procurador General acordara los asuntos de su competencia con el Jefe del departamento del Distrito Federal.

El quinto ordenamiento jurídico y que sigue vigente en nuestros días, es la "Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal", promulgada el 26 de diciembre de 1978 y publicada en el Diario Oficial de la Federación el 29 del mismo mes y año, bajo el régimen presidencial de José López Portillo.

Esta Ley en su capítulo I, denominado "Del Gobierno y Territorio del Distrito Federal", declara en su artículo 1o. que el Presidente de la República tiene a su cargo el gobierno del

*Art. 37.- Con excepción de lo dispuesto en la parte final del artículo anterior, la Secretaría de Gobernación tiene la facultad de revisar, reformar ó revocar cualesquiera providencias, acuerdos, ó resoluciones del Consejo Superior de Gobierno, de alguno de sus miembros, ó de los Prefectos Políticos".
(Diario Oficial del Supremo Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos. Tomo LXV. núm. 74 de fecha 27 de marzo de 1903).

Distrito Federal de acuerdo con lo dispuesto por la fracción VI del artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y lo ejercerá con base en las normas previstas por la ley, por conducto del Jefe del Departamento del Distrito Federal.

El artículo 5o. reza que corresponda al Congreso de la Unión la facultad de legislar en todo lo relativo al Distrito Federal conforme a los dispuesto por el artículo 73, fracción VI Constitucional. El artículo 6o. señala que la función judicial en el Distrito Federal corresponde a los Tribunales de Justicia del Fuero Común de acuerdo con la ley orgánica respectiva.

En el numeral 7o. se advierte que la función jurisdiccional administrativa estará a cargo de un Tribunal de lo Contencioso Administrativo dotado de plena autonomía y regido por la ley correspondiente.

El precepto número 8 dispone que la justicia laboral será impartida por la Junta Local de Conciliación y Arbitraje del Distrito Federal, dotada de plena autonomía, de conformidad con lo que dispone la Ley Federal del Trabajo.

Y finalmente el artículo 9o. enuncia que el Ministerio Público en el Distrito Federal estará a cargo de un Procurador General de Justicia que dependerá directamente del Presidente de la República, quien lo nombra y remueve libremente y al igual que la legislación anterior, también prevé que, si lo estima conveniente, el Presidente de la República pueda disponer que el Procurador General acuerde los asuntos de la competencia de ésta con el Jefe del Departamento del Distrito Federal.

CAPITULO II EL DISTRITO FEDERAL

Actualmente la Ciudad de México carece de una organización política basada en la estructura municipal ya que tiene otra naturaleza jurídica, aunque algunos autores como Luis Suárez opinan que "la entidad administrativa (Distrito Federal) no pierde su personalidad municipal, que le quitan en 1928. Desde entonces el Distrito continúa siendo un régimen específico en consideración a que la capital es el asiento de la fuerza política y administrativa nacional."(11)

1. NATURALEZA JURIDICA DEL DISTRITO FEDERAL EN RELACION CON EL DEPARTAMENTO DEL DISTRITO FEDERAL

Partiendo de la base que no existe todavía criterio uniforme ni en la doctrina, ni en la ley, ni en la práctica administrativa y judicial; respecto a tal cuestión, en nuestra particular opinión, con la finalidad de adoptar una postura, debemos en principio analizar mediante su interpretación, a la Ley Suprema, así como a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y la del Departamento del Distrito Federal, a través de sus diversos preceptos que a continuación se transcriben:

El artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos dispone en su fracción VI:

"ART. 73.- El Congreso tiene facultad":

"VI. Para legislar en todo lo relativo al Distrito Federal, sometiéndose a las bases siguientes":

"1a. El gobierno del Distrito Federal estará a cargo del Presidente de la República, quien lo ejercerá por conducto del órgano u órganos que determine la ley respectiva".

La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, en su artículo 5o. prevé:

"ART.5.- El Gobierno del Distrito Federal estará a cargo del Presidente de la República, quien lo ejercerá por conducto del Jefe del Departamento del Distrito Federal, de conformidad con lo dispuesto en la Ley Orgánica correspondiente".

(11) Cfr. Miguel de la Madrid Hurtado, "La Renovación Nacional a través del Derecho. La Obra Legislativa de Miguel de la Madrid Hurtado", Editorial Porrúa, México 1988, coordinador José Benav Arroyo, Página 39.

La Ley a que se refiere el citado artículo 5o. es la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal, misma que prescribe en su artículo 1o. lo siguiente:

"ART. 1.- El Presidente de la República de acuerdo con lo dispuesto por el artículo 73, fracción VI base 1a. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, tiene a su cargo el gobierno del Distrito Federal y lo ejercerá de conformidad con las normas establecidas por la presente ley, por conducto del Jefe del Departamento del Distrito Federal, a quien nombrará y removerá libremente".

De lo anterior se desprende que el Presidente de la República es titular del Poder Ejecutivo del Distrito Federal y ejerce su gobierno a través del Jefe del Departamento del Distrito Federal, quien a su vez se auxilia para el despacho de los asuntos de su competencia, de los órganos dependientes del mismo, en términos de la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal (artículo 3o. de la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal).

Bajo este orden de ideas, el artículo 1o. de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y el diverso 16 de la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal disponen:

"ART. 16.- La Jefatura del Departamento, las Secretarías Generales Adjuntas, la Oficialía Mayor, la Tesorería, la Contraloría General, las Delegaciones, las Secretarías Generales, la Procuraduría Fiscal, las Direcciones Generales, las Direcciones y demás Unidades Administrativas Centrales y Organos Desconcentrados integran la Administración Pública Centralizada".

En conclusión, el Departamento del Distrito Federal es un órgano que forma parte de la Administración Pública Centralizada, que no debe identificarse con el propio Distrito, pues éste, a diferencia de aquél, constituye, en sentido material, una entidad federativa sólo en tanto que forma parte integrante de la Federación, en términos de lo dispuesto por la Norma Suprema y las Leyes Orgánicas correspondientes.

De la interpretación armónica de las normas jurídicas de nuestro derecho vigente, encabezadas por la Ley Suprema, se desprende la naturaleza del Distrito Federal.

De este modo, habiendo hecho en primer término la diferenciación correspondiente entre la unidad administrativa denominada Departamento del Distrito Federal y el propio Distrito

Federal; tenemos que, de acuerdo a lo dispuesto por los artículos 42, fracción I, 43 y 44 Constitucionales, éste debe considerarse como parte integrante de la Federación.

El citado artículo 42 señala en su fracción I, que las partes integrantes de la Federación quedan incluidas como elemento constitutivo del Territorio Nacional, y expresamente el artículo 43 establece como parte integrante de la Federación al Distrito Federal al establecer respectivamente que:

"ART. 42.- El Territorio Nacional comprende":

"I. El de las partes integrantes de la Federación";

"ART. 43.- Las partes integrantes de la Federación son los Estados de Aguascalientes, Baja California, Baja California Sur, Campeche, Coahuila, Colima, Chiapas, Chihuahua, Durango, Guanajuato, Guerrero, Hidalgo, Jalisco, México, Michoacán, Morelos, Nayarit, Nuevo León, Oaxaca, Puebla, Querétaro, Quintana Roo, San Luis Potosí, Sinaloa, Sonora, Tabasco, Tamaulipas, Tlaxcala, Veracruz, Yucatán, Zacatecas y el Distrito Federal".

De lo anterior se observa que el Constituyente, plasmando la enumeración en un solo precepto, ha dispuesto sin hacer distinción que, conforman un todo, tanto los Estados de la República así como el Distrito Federal, en otras palabras, para la Norma Suprema el Distrito Federal, en sentido material es una entidad local.

Ahora bien, el artículo 44 de la Constitución señala que el Distrito Federal es la residencia de los Poderes Federales. De igual manera este precepto prevé que en el caso de que los Poderes Federales se trasladen a otro lugar, se erigirá en el espacio territorial que abandonen, el Estado del Valle de México, con los límites y extensión que le asigne el Congreso General.

El artículo en cuestión, textualmente dice:

"ART. 44.- El Distrito Federal se compondrá del territorio que actualmente tiene, y en el caso de que los Poderes Federales se trasladen a otro lugar, se erigirá en Estado del Valle de México, con los límites y extensión que le asigne el Congreso General".

Bajo esta tesis, con fundamento en lo dispuesto por los artículos 42, fracción I, 43 y 44 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el Distrito Federal debe considerarse en sentido material como una entidad federativa.

No obsta a lo anterior el hecho de que el Poder Ejecutivo Federal sea el que ejerza el gobierno en el Distrito Federal, y que el Congreso de la Unión sea el órgano legislativo del mismo, toda vez que cuando éstos emiten o ejercen actos de autoridad para el Distrito Federal, delimitan sus facultades al ámbito espacial del propio Distrito, puesto que ésta es la naturaleza y el tratamiento que el derecho positivo le da al Distrito Federal, sin perder su carácter de autoridades federales.

Así mismo, la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal en su artículo 44, califica al Distrito Federal como entidad al declarar:

"ART. 44.- Al Departamento del Distrito Federal corresponde el despacho de los siguientes asuntos":

"I. Atender lo relacionado con el gobierno de dicha entidad, en los términos de su Ley Orgánica".

"II. Los demás que le atribuyan las leyes y reglamentos".

En relación con el precepto anterior, vale la pena reiterar, que las autoridades federales, gobernantes de la entidad denominada Distrito Federal, también tienen la característica de locales, toda vez que, como lo afirman los estudiosos del derecho, su competencia se restringe exclusivamente al ámbito territorial del Distrito Federal, previsto por los artículos 13 y 14 de la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal, sin perder de vista que existan autoridades federales que tienen competencia sobre todo el territorio de la República.

Finalmente, la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal en sus diversos artículos que a continuación se transcriben dispone:

"ART. 1.- El Presidente de la República de acuerdo con lo dispuesto por el artículo 73, fracción VI, base II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, tiene a su cargo el gobierno del Distrito Federal y lo ejercerá de conformidad con las normas establecidas por la presente Ley, por conducto del Jefe del Departamento del Distrito Federal, a quien nombrará y removerá libremente".

"ART. 5.- Corresponde al Congreso de la Unión la facultad de legislar en todo lo relativo al Distrito Federal, conforme a lo dispuesto en el artículo 73 fracción VI, de la Constitución".

"ART. 16.- La Jefatura del Departamento, las Secretarías Generales adjuntas, la Oficialía Mayor, la Tesorería, la Contraloría General, las Delegaciones, las Coordinaciones Generales, la Procuraduría Fiscal, las Direcciones Administrativas Centrales y Organos Desconcentrados integran la Administración Pública Centralizada".

Luego entonces, tanto en términos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, así como la del Departamento del Distrito Federal, el propio Distrito es, en sentido material, una entidad federativa.

Respecto a la problemática sobre la naturaleza jurídica del Distrito Federal; abordada en este inciso, el maestro Miguel Acosta Romero opina lo siguiente:

" . . . si se trata de una entidad federativa, el Distrito Federal como tal, debe tener personalidad jurídica propia ya que tiene territorio, población, poderes que ejercen su gobierno y un orden jurídico que regula a éste. En este orden de ideas podría decirse que confirma este criterio, el que el Distrito Federal tenga régimen patrimonial, presupuestario y financiero también independiente de la Federación. En este sentido se orienta una ejecutoria de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, dictada el 2 de enero de 1965, en el amparo número 3675, legible en el tomo 101, página 9, del Semanario Judicial de la Federación que dice: "El Distrito Federal queda asimilado en cuanto a su régimen interior a las entidades que integran la Federación, constituyendo una entidad distinta de la propia Federación."

"Si únicamente se considera al Departamento del Distrito Federal, como unidad administrativa centralizada dependiente del Poder Ejecutivo, de acuerdo a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, no tendría personalidad jurídica

porque sus actos serían los de una dependencia del Poder Ejecutivo y por lo tanto se considera que no tiene autonomía política, ni administrativa, según tesis sustentada también por la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la competencia número 30/954, fallada el nueve de febrero de 1955 por el pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en ejecutoria de 29 de octubre de 1951, dictada en la revisión 5681/950 en amparo promovido por Miguel Garcés, en contra de los actos del Jefe del Departamento del Distrito Federal, en este caso, los actos del Departamento del Distrito Federal, serán actos del Poder Ejecutivo Federal".

El jurista en cita sugiere que como entidad federativa, el Distrito Federal posee los siguientes elementos:

a) población; b) territorio; c) orden jurídico; y d) un gobierno.

Así mismo, si el Distrito Federal es una entidad federativa, cuenta también con un sistema hacendario distinto al de la Federación, con su propia Ley de Hacienda, su Presupuesto de Egresos y su Ley de Ingresos propia, que son la base del sistema impositivo de carácter local vigente en el Distrito Federal.

En nuestra opinión, las disposiciones constitucionales y legales hasta aquí analizadas, nos conducen a concluir que la postura jurídicamente aceptable es la que sostiene que el Distrito Federal se asimila en sentido material, a una entidad federativa y que el Departamento del Distrito Federal es uno de sus órganos de gobierno. Como tal, el Distrito Federal posee población, territorio, orden jurídico (en el que podemos considerar que queda incluido su propio sistema hacendario), y un gobierno; en consecuencia, tiene personalidad jurídica propia, pues no es obstáculo a lo anterior el hecho que el Ejecutivo Federal ejerza el gobierno del Distrito Federal por conducto del Jefe del Departamento del Distrito, y que el Congreso General legisle en todo lo relativo al mismo, puesto que éstas autoridades limitan sus actos de autoridad al ámbito del Distrito Federal sin perder su carácter federal, actuando como autoridades locales, siendo aplicable la siguiente tesis jurisprudencial que a la letra dice:

"DISTRITO FEDERAL Y FEDERACION, SON ENTES JURIDICOS DISTINTOS. No debe confundirse Distrito Federal y Federación, por más que aquel constituya el lugar de residencia de los poderes federales y aún cuando su administración, dirección y gobierno, se ejerzan por la propia Federación. En efecto, desde el punto de vista

formal, el Distrito Federal mantiene una relación de dependencia con la Federación de Estados, puesto que se encomiendan al Congreso de la Unión las funciones legislativas que rigen la entidad (artículo 73, fracción VI, de la Constitución Federal), la función administrativa depende del Presidente de la República, quien atiende en forma directa su gobierno (artículo 73, fracción VI, base 1a, de la citada ley fundamental) y, por último, la función judicial se encomienda esencialmente a órganos jurisdiccionales encabezados por el Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, cuyos miembros son nombrados también por autoridades federales, según el procedimiento particular que señala la propia Carta Magna (artículo 73, fracción VI, base 4a); sin embargo, desde el punto de vista material, el Distrito Federal es una entidad local, como se desprende de lo preceptuado en el artículo 43 de la citada ley fundamental, que expresamente señala que, además de los Estados que ahí se enumeran, el Distrito Federal es parte integrante de la Federación, es decir, que no es la Federación misma y, si bien el Congreso de la Unión emite las leyes que lo rigen, estas no tienen aplicación en toda la República, como tampoco tienen jurisdicción en todo ese ámbito sus autoridades administrativas y sus tribunales carecen de competencia para conocer de asuntos que no corresponden a la localidad".

Fuente: Pleno
Sección: Amp. Leyes Fed.
Num. Tesis: 20
Apéndice: 1985.
Página: 54
Vol. Tomo: I
Epoca: Séptima, Primera Parte.

Independientemente de lo hasta aquí expuesto, resulta importante hacer notar que el artículo 32 de la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal, debido a una inadecuada técnica legislativa acarrea confusión entre los conceptos de Departamento del Distrito Federal y el propio Distrito; al prescribir:

"ART.32.- El Departamento del Distrito Federal tiene personalidad y capacidad jurídica para adquirir y poseer toda clase de bienes muebles e inmuebles que le sean necesarios".

En relación a lo anterior, la crítica que hace el doctor Acosta Romero, y a la cual nos adherimos por comulgar con su punto de vista es la siguiente:

"Este artículo, con una inadecuada técnica legislativa viene a introducir una confusión en los conceptos, ya que afirma que el Departamento del Distrito Federal tiene personalidad jurídica, lo cual no va acorde ni con la realidad ni con las disposiciones legales y, sobre todo, constitucionales, que hemos comentado en párrafos anteriores, ya que la personalidad jurídica propia es de la entidad federativa Distrito Federal, y es ésta la que tiene patrimonio propio y capacidad jurídica para adquirir y poseer toda clase de bienes, y el Departamento del Distrito Federal, sólo es uno de los órganos de gobierno de la entidad federativa a través de los cuales ejercita sus derechos y cumple sus obligaciones, pero, de ninguna manera, como Departamento, tiene personalidad jurídica propia, por lo cual criticamos la confusión en que incurre el artículo antes transcrito".

Por otra parte, el Código Civil para el Distrito Federal en asuntos del orden común y para toda la República en asuntos del orden federal, señala que son personas morales, entre otras, los Estados, por lo que habiendo llegado a la conclusión de que el Distrito Federal es de naturaleza análoga a la de las demás entidades federativas, se deduce que el citado Distrito es una persona moral también en términos del artículo 25 del citado Código, aun cuando éste no lo señala expresamente, al establecer:

"ART. 25.- Son personas morales":

"I. La Nación, los Estados y los Municipios".

En consecuencia, el Distrito Federal como persona moral en el ámbito del derecho común, es titular de derechos y puede contraer obligaciones; es decir, tiene personalidad jurídica.

Resulta aplicable por analogía a la conclusión anterior el criterio sustentado por el Juez Primero de Distrito en Materia Administrativa en el Distrito Federal, al resolver el juicio de amparo número 147/90, promovido por Margarita García Amieva de de Pablo y otros, mediante ejecutoria de fecha 29 de mayo de 1990 y que a foja número 7 vta. (sic) de dicha ejecutoria interpretó el artículo 31 fracción IV Constitucional, razonando lo siguiente:

"... el reclamante manifiesta que los artículos 17 a 24 de la Ley de Hacienda violan el artículo 31 fracción IV constitucional por no contemplarse el Distrito Federal en la mencionada disposición y por ello no hay obligación de los mexicanos de pagar impuestos locales en el Distrito Federal".

"Es infundado el argumento del agraviado ya que si bien es cierto que el precepto constitucional indicado no menciona expresamente al Distrito Federal ello no quiere

decir que los gobernados no estén obligados al pago de impuestos locales, en razón de que el Distrito Federal mantiene una relación de dependencia con la Federación de los Estados, puesto que se encomienda al Congreso de la Unión las funciones legislativas que rigen la entidad (artículo 73, fracción VI de la Constitución Federal), sin embargo, desde el punto de vista material, el Distrito Federal es una entidad local, como se desprende de lo preceptuado en el artículo 43 de la citada Ley Fundamental, que expresamente señala que, además de los Estados que ahí se enumeran, el Distrito Federal es parte integrante de la Federación y por ello los que en él residen están obligados al pago de impuestos locales, máxime que el precepto constitucional señala que es obligación de los mexicanos contribuir para los gastos públicos, sin que se haga distinción de los habitantes del Distrito Federal, con la finalidad de prestarle los servicios que en él se requieran".

A. ORGANIZACION POLITICA ACTUAL DEL DISTRITO FEDERAL.

El gobierno del Distrito Federal se encuentra orgánicamente integrado por tres poderes a saber:

1. Poder Ejecutivo.- De acuerdo con la fracción VI, base primera del artículo 73 Constitucional y el artículo 5o. de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, en relación con el artículo 1o. de la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal, el poder Ejecutivo del Distrito Federal lo ejerce el Presidente de la República, por conducto del Jefe del Departamento del Distrito Federal;

2. Poder Legislativo.- Conforme lo prevé el artículo 73 fracción VI de la Constitución y su correlativo, el artículo 5o. de la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal, este poder es ejercido en el Distrito Federal por el Congreso de la Unión.

En época reciente, como más adelante comentaremos, se creó el órgano político denominado "Asamblea de Representantes del Distrito Federal". Partiendo de la base que el Congreso de la Unión ejerce las facultades legislativas en el Distrito Federal y considerando que exclusivamente en lo relativo a Bandos, Ordenanzas y Reglamentos de Policía y Buen Gobierno, la Asamblea de Representantes del Distrito Federal ejerce la función legislativa en sentido material en el propio Distrito, es por eso que la ubicamos en este inciso; y por último,

3. Poder Judicial.- En el Distrito Federal, lo ejerce el Tribunal Superior de Justicia para el Distrito Federal, de acuerdo con la base 5a. de la fracción VI del artículo 73 Constitucional y con la Ley Orgánica de los Tribunales de Justicia del Fuero Común del Distrito Federal, tal y como se prevé en el artículo 6o. de la

Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal.

Cabe señalar, sin embargo, que la función jurisdiccional administrativa, de acuerdo con el artículo 7o. de la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal, está a cargo de un Tribunal de lo Contencioso Administrativo y que conforme a lo previsto por el artículo 8o. de la misma ley, la justicia laboral es impartida por la Junta Local de Conciliación y Arbitraje del Distrito Federal, en términos de la Ley Federal del Trabajo, lo que significa que este órgano es el competente para conocer de las controversias de carácter laboral.

El Ministerio Público del Distrito Federal está a cargo de un Procurador General de Justicia, que depende directamente del Presidente de la República, quien lo nombra y remueve libremente, según se desprende de lo preceptuado por el artículo 73, fracción VI, base 6a. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en la ley secundaria se prevé en el artículo 9o. de La Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal.

2. LA ASAMBLEA DE REPRESENTANTES DEL DISTRITO FEDERAL

El significado etimológico la palabra "asamblea" proviene del francés assemblée, de assembler, y éste del latín assimiláre, que significa juntar o bien de simul que quiere decir a la vez.

El Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española le confiere diversos significados al vocablo asamblea:

- 1.- Reunión numerosa de personas convocadas para algún fin.
- 2.- Cuerpo político y deliberante, como el Congreso o el Senado. Tómase especialmente por el que es único y no se halla partido en dos cámaras.
- 3.- Tribunal peculiar de la orden de San Juan, compuesto de caballeros profesos y capellanes de justicia de la misma orden.
- 4.- Conjunto de los principales funcionarios de las ordenes de Carlos III o de Isabel la Católica o de la militar de San Hermenegildo.
- 5.- Reunión numerosa de tropas para su instrucción o para entrar en campaña.
- 6.- Toque para que la tropa se una y forme en sus cuerpos respectivos y lugares determinados.

El órgano político denominado Asamblea de Representantes del Distrito Federal, que tiene su origen formal bajo el régimen presidencial de Miguel de la Madrid Hurtado, encuentra su definición jurídico política en el artículo 73, fracc.VI, base 3a.

de la Constitución Política vigente y en la Ley Orgánica respectiva y su reglamento, en los artículos 3o. y 5o. respectivamente.

- La Asamblea es un órgano político de representación ciudadana en el Distrito Federal, integrada por un total de 66 representantes; dotada conforme a la Constitución y a su Ley Orgánica, de una serie de atribuciones dentro de las materias de su competencia, tendientes a lograr sus objetivos y a cumplir con sus obligaciones correlativas.

A. CREACION DE LA ASAMBLEA DE REPRESENTANTES DEL DISTRITO FEDERAL

Desde que el Presidente de la República, Miguel de la Madrid Hurtado asumió el cargo, demostró interés en el tema de la democratización del Distrito Federal mediante la participación ciudadana en el gobierno de la entidad y de hecho asumió, el compromiso de dar las bases para su plena realización y ejercicio, al dirigirse a la nación con las siguientes palabras:

"Mantendremos permanentemente la consulta popular. Convocaré a un debate público para analizar el estado que guarda el proceso de la reforma política, la función e integración del Senado de la República, la participación ciudadana en el gobierno del Distrito Federal y la reforma judicial". (12)

Los temas en que el recién electo primer mandatario de la Nación, mostró mayor interés para su tratamiento fueron:

- 1.- La reforma política.
- 2.- Función e integración del Senado de la República.
- 3.- La participación ciudadana en el gobierno del Distrito Federal.
- 4.- La reforma judicial.

En materia de la participación ciudadana en el gobierno del Distrito Federal, se dio el primer paso cuando el 17 de junio de 1986, el Presidente de la República, Miguel de la Madrid Hurtado, ordenó que se lanzara una convocatoria dirigida a los partidos políticos, a las asociaciones políticas, a las organizaciones sociales, a las instituciones académicas y en general a los ciudadanos, para que participaran en una serie de audiencias públicas de consulta, básicamente sobre la reforma electoral y la democratización del Distrito Federal.

(12) "La Renovación Nacional a través del Derecho. La Obra Legislativa de Miguel de la Madrid Hurtado". Editorial Porrúa S.A., México 1988. Coordinador José Saenz Arroyo, Página 43.

En las audiencias públicas de consulta popular, predominaron dos posturas en torno a la organización política y naturaleza del Distrito Federal: (13)

Primera.- La que postulaba mantener el Distrito Federal con su estatus político y jurídico actual, con la superficie que ocupa y con su carácter de asiento de los poderes federales.

Segunda.- Reclamaba la creación de un nuevo Estado libre y soberano en el territorio del Distrito Federal, en el cual se eligiera de manera directa a un Gobernador, a los Diputados Locales, así como a los Presidentes Municipales y a los Ayuntamientos que suplirían a las Delegaciones Políticas del Distrito Federal.

B. ANALISIS DE LAS INICIATIVAS DE REFORMAS CONSTITUCIONALES TENDIENTES A LA CREACION DE LA ASAMBLEA DE REPRESENTANTES DEL DISTRITO FEDERAL

Para el mes de diciembre de 1986, el Ejecutivo Federal participó que: para tratar el proyecto de reformas a los artículos 73, 74, 79, 89, 110, 111, 124, y 127 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que derogarían la fracción VI del artículo 74 de la Carta Suprema, en 1987 solicitaría convocar al Congreso de la Unión a un período extraordinario de sesiones, para el estudio, dictamen y discusión de esta iniciativa. (14)

En efecto, en el mes de marzo de 1987, el Presidente de la República solicitó a la Comisión Permanente del Congreso de la Unión que acordara convocar a un período extraordinario de sesiones del Congreso de la Unión.

El Presidente de la Nación, en el oficio de solicitud correspondiente se dirigió en su parte conducente con las siguientes palabras:

"El Ejecutivo a mi cargo solicita a esa H. Comisión Permanente, la convocatoria a un período extraordinario de sesiones del H. Congreso de la Unión, por existir materias que competen a la acción legislativa, de singular importancia para la vida nacional".

(13) Cfr. Diario de los Debates de la Cámara de Diputados del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos, de fecha 28 de diciembre de 1986, Año II, Número 90, LIII Legislatura, Página 240.

(14) Diario de los Debates de la Cámara de Diputados del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos, de fecha 31 de marzo de 1987, Año II, Número 15, LIII Legislatura, Páginas 12 y 13.

"La iniciativa de reforma constitucional referida tiene por contenido las reformas de participación ciudadana en el gobierno del Distrito Federal, tema que ha despertado profundo interés político y ciudadano".

"Por las razones expuestas y con fundamento en los artículos 67, 79, fracción IV, y 89, fracción XI de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, solicito a esa H. Comisión Permanente se sirva acordar la convocatoria a un período extraordinario de sesiones del H. Congreso de la Unión, con el exclusivo objeto de conocer, discutir y aprobar en su caso, las iniciativas del Ejecutivo a mi cargo que adelante se enumeran y las que esa H. Comisión Permanente estime conveniente incluir: 1.- Iniciativa de decreto que reforma los artículos 73, fracción VI, 79, fracción V, 89 fracción XVII, 110, primer párrafo y 127 que deroga la fracción VI del artículo 74 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, iniciativa que como se ha indicado ya obra en poder de la H. Cámara de Diputados".

La Comisión permanente del Congreso de la Unión atendiendo la solicitud del Ejecutivo Federal anteriormente transcrita, y en ejercicio de las atribuciones que le otorgan los artículos 67, 69 y 79, fracción IV de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 27, 28, 35 y 176 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, expidió el siguiente decreto:

"ARTICULO PRIMERO.- Se convoca al Congreso de la Unión a un período de sesiones extraordinarias, cuya apertura tendrá lugar el próximo día 20 de abril a las 14:30 horas".

"ARTICULO SEGUNDO.- El Congreso de la Unión en este periodo de sesiones extraordinarias, sólo se ocupará de los siguientes asuntos":

"I. Iniciativa de decreto que reforma los artículos 73 fracción VI, 79 fracción V, 89 fracción XVII, 110 primer párrafo, 111 primer párrafo y 127 y deroga la fracción VI del artículo 74 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; presentada por el Ejecutivo Federal".

"a) Iniciativa de reformas a los artículos 73 fracción VI, 74 fracción IV y 89 fracciones II y XVII de la Constitución General de la República, para establecer el Congreso Local del Distrito Federal; presentada por diputados miembros del Partido Popular Socialista".

"b) Iniciativa de reformas a los artículos 43 y 44 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; presentada por diputados miembros del Partido Popular Socialista".

"c) Iniciativa de reformas a los artículos 73, 74 y 89 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, presentada por un diputado miembro del Partido Popular Socialista de los Trabajadores".

"d) Iniciativa de decreto que reforma y deroga diversos artículos de la Constitución General de la República; presentada por diputados miembros de los partidos de Acción Nacional, Socialista Unificado de México, Demócrata Mexicano, Revolucionario de los Trabajadores y Mexicano de los Trabajadores".

"II. Iniciativa de decreto que reforma los artículos 73, 94, 97, 101, 104 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; presentada por el Ejecutivo Federal".

"III. Iniciativa de decreto que reforma los artículos 27 y 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; presentada por el Ejecutivo Federal".

"IV. Iniciativa de decreto que reforma la Ley General de Bienes Nacionales; presentada por el Ejecutivo Federal".

"V. Iniciativa de decreto que reforma la Ley General de Salud; presentada por el Ejecutivo Federal".

"VI. Minuta proyecto de decreto, aprobada por la Honorable Cámara de Diputados, que modifica el artículo 78 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos".

"ARTICULO TERCERO.- Ante la Cámara de Diputados, rendirá protesta el diputado suplente electo en el IV Distrito Electoral del Estado de Sinaloa".

"ARTICULO CUARTO.- Las juntas preparatorias de ambas cámaras integrantes del Congreso de la Unión, se celebrarán el día y hora que cada Cámara señale".

"TRANSITORIO"

"ARTICULO UNICO.- El presente decreto entrará en vigor el día de su publicación en el Diario Oficial de la Federación".

"Sala de Comisiones de la Comisión Permanente del Honorable Congreso de la Unión.- México, D.F., a 7 de abril de 1987".

"Senador Manuel Ramos Gurrión, diputado Salvador Robles Quintero, senador Víctor Manzilla Schaffer, diputado Sócrates Cuauhtémoc Rizzo G., Senador Abraham Martínez Rivero, diputado Porfirio Cortes Silva, diputado Pablo José Pascual Moncayo, diputado Jorge Amador Amador".

Cabe señalar que conjuntamente con la iniciativa de reformas constitucionales planteada por el Ejecutivo Federal, en torno a la participación ciudadana en el Distrito Federal, se analizaron otras iniciativas en la Cámara de Diputados, formuladas por diversos partidos políticos que abordaban la misma problemática.

La Comisión Permanente, mediante Decreto publicado en el Diario de los Debates de la Comisión Permanente del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos, el día 7 de abril de 1987, resolvió estudiar y discutir simultáneamente las citadas iniciativas durante el período de sesiones extraordinarias que tuvo lugar el día 20 de abril del mismo año.

Las iniciativas de reformas constitucionales formuladas por diversos partidos de oposición fueron las siguientes:

A. PARTIDO POPULAR SOCIALISTA

1.- Iniciativa presentada ante la Cámara de Diputados el día 9 de diciembre de 1980, misma que propuso:

a) La creación de un órgano legislativo local competente para legislar en todo lo relativo al Distrito Federal; así como para ratificar los nombramientos que el Presidente hiciese del Gobernador, el Procurador y los Magistrados del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal.

2.- Iniciativa presentada el 23 de septiembre de 1986, propuso:

a) La creación de un Estado denominado "Anáhuac" en el territorio ocupado por el Distrito Federal; permaneciendo la residencia de los Poderes Federales en un Municipio del nuevo

estado que conservaría la estructura política del Distrito Federal. (15)

En esta iniciativa se indicó que los habitantes del Distrito Federal, se encontraban limitados en sus derechos, porque no tenían intervención en la elección de sus gobernantes y que contribuían de un modo excesivo a sufragar los gastos de los Poderes Federales. Además se señaló que la coexistencia en un mismo territorio de los Poderes de un Estado libre y soberano y los de la Federación, no origina conflicto alguno y que a través de la creación del Estado de Anáhuac se pondría fin a la contradicción constitucional dada en el sentido de otorgar al Presidente de la República las funciones de Gobernador del Distrito Federal.

B. PARTIDO SOCIALISTA DE LOS TRABAJADORES

1.- Iniciativa presentada el 23 de septiembre de 1986, propuso:

a) Que el gobierno del Distrito Federal se deposite en un solo individuo electo popularmente y en Delegados Municipales.

b) Que el gobernador del Distrito Federal designe a los magistrados del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, mismos que deberán ser aprobados por la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión.

c) Que el Procurador General de Justicia sea designado libremente por el Gobernador del Distrito Federal. (16)

Esta fracción parlamentaria al igual que la anterior pugna por la existencia de un Gobernador del Distrito Federal y por el establecimiento de un régimen municipal al referirse a la figura de los "Delegados Municipales".

En virtud de lo anterior, aunque no lo postula expresamente, se advierte que también está a favor de que se lleve a cabo la conversión del Distrito Federal en un nuevo estado federado, puesto que propone una forma de gobierno propia de las entidades federativas formalmente distintas al Distrito Federal; sin embargo, hace falta precisión en la iniciativa en comento, toda vez que

(15) Cfr. Diario de los Debates de la Cámara de Diputados del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos, LIII Legislatura, Número 3, de fecha 21 de abril de 1987, Páginas 5 y 7.

(16) Cfr. Diario de los Debates de la Cámara de Diputados del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos, LIII Legislatura, Número 3, de fecha 21 de abril de 1987, Páginas 5 y 7.

existe una contradicción cuando señala la subsistencia del Congreso General para el efecto de aprobar los nombramientos de los Magistrados del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal que designa el Gobernador del Distrito Federal, puesto que en todo caso, esta atribución correspondería a un Congreso Local, cuestión que no propone y deja trunca la concepción de la forma de gobierno de la pretendida entidad federativa que le correspondería formalmente.

C. COORDINACION DE LAS FRACCIONES PARLAMENTARIAS DE LOS PARTIDOS ACCION NACIONAL, SOCIALISTA UNIFICADO DE MEXICO, REVOLUCIONARIO DE LOS TRABAJADORES, MEXICANO DE LOS TRABAJADORES Y DEMOCRATA MEXICANO

1.- La iniciativa presentada ante el pleno de la Cámara de Diputados el día 21 de octubre de 1986, planteaba:

a) La creación de un nuevo estado denominado "Anáhuac", asentado en el territorio que ocupa el Distrito Federal y con los límites de éste.

b) Que dicho estado quedaría conformado por los poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial y se organizaría internamente bajo el régimen municipal.

c) La elección directa con carácter de autoridades locales, de un Gobernador, Diputados Locales y Ayuntamientos Municipales.

d) La instalación de un Congreso Constituyente encargado de formular la Constitución Política local correspondiente. (17)

Esta iniciativa expone que la finalidad que se persigue con el establecimiento del estado de Anáhuac es restituir al Distrito Federal su calidad de entidad federativa y a sus habitantes restablecerlos en el pleno goce de sus derechos políticos.

Como ya se señaló anteriormente, las Comisiones Unidas de Gobernación y Puntos Constitucionales y del Distrito Federal, examinaron conjuntamente las diversas iniciativas relativas a la modificación del régimen político y a la participación ciudadana en el gobierno del Distrito Federal, toda vez que las propuestas en ellas planteadas contemplaban como propósito común ampliar la participación democrática de los habitantes de la capital de la República, y dentro de sus consideraciones estimaron que: "para la debida apreciación de la trascendencia de estas iniciativas,

(17) Cfr. Diario de los Debates de la Cámara de Diputados del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos, LIII Legislatura, Número 3, de fecha 21 de abril de 1987, Páginas 5 y 7.

es necesario recordar el origen y justificación que el Distrito Federal tiene en el sistema federal mexicano, así como recapitular sobre los derechos cívicos y políticos de los habitantes de la capital del país". (18)

Y en efecto, la situación geográfica, política y jurídica actual del Distrito Federal, no es obra de la casualidad, sino la consecuencia de toda una serie de causas históricas que es preciso reconocer para, sin temor a equivocarnos, adoptar la postura correcta, de acuerdo a una realidad social e histórica acorde con el devenir jurídico y político de nuestra Nación.

En virtud de lo anterior debemos recordar que desde la Constitución de 1824, la Ciudad de México fue designada como la sede de los Poderes Federales y que el Distrito Federal, que nació en aquel entonces a fines de ese mismo año, contó con Poderes Municipales de elección popular, y que bajo este panorama, la convivencia de autoridades federales y locales dio lugar a protestas y problemas, que culminaron con el desalojo de los poderes estatales tres años después de la expedición del decreto de 18 de noviembre de 1824.

El anterior incidente de carácter histórico ha sido tomado por la mayoría priísta como estandarte, para desechar la posibilidad que el Distrito Federal se convierta en un Estado libre y soberano, gobernado por autoridades locales, electas de manera directa por los ciudadanos de la entidad, puesto que las mismas tendrían que coexistir con los Poderes Federales, a lo cual se opone la citada fracción parlamentaria, pues argumentan que la propia historia se ha encargado de demostrar que no es conveniente que coexistan dos soberanías.

En primer lugar, desde mi particular punto de vista, las Comisiones cometen un error al afirmar que no pueden coexistir dos soberanías, toda vez que es incorrecta la expresión "dos soberanías", pues el Estado no es el sujeto o titular de la Soberanía, lo que implica que dos poderes distintos no representan dos soberanías puesto que, más aún, la soberanía reside en el pueblo en términos de lo dispuesto por el artículo 39 Constitucional y es única.

El citado artículo 39 de la Constitución Política vigente prescribe:

"ART. 39.- La soberanía nacional reside esencial y originariamente en el pueblo. Todo poder público dimana del pueblo y se instituye para beneficio de éste. El pueblo tiene, en todo tiempo, el inalienable derecho de alterar o modificar la forma de su gobierno".

(18). IDEN. página 9.

Abundando en lo anterior el artículo 41 de la Constitución establece que:

"ART. 41.- El pueblo ejerce su soberanía por medio de los Poderes de la Unión, en los casos de la competencia de éstos, y por los de los Estados, en lo que toca a sus regimenes interiores, en los términos respectivamente establecidos por la presente Constitución Federal y las particulares de los Estados, las que en ningún caso podrán contravenir las estipulaciones del Pacto Federal".

De lo anterior se desprende que los Poderes de la Unión, así como los de los Estados no disfrutan de Soberanía, sino que solamente se ejerce a través de ellos. Luego entonces, existe una sola soberanía y dos competencias de acuerdo a las atribuciones que les corresponden.

Al respecto, la doctrina no admite la teoría de la división de la soberanía que se reparte entre la Nación y el Estado particular, porque la idea de división es incompatible con el concepto de lo supremo que tiene necesariamente que ser único.

Y bajo este panorama, al ser la soberanía única, el inconveniente que señalan las Comisiones para que coexista en un mismo territorio un poder local y uno federal, es completamente inatendible, pues además, los poderes locales no transgredirían la esfera competencial de los poderes federales ni viceversa, pues el artículo 124 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos prevé que las facultades que no existan expresamente conferidas por la misma a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los estados y en caso de que se vulneren esas esferas de competencia, es procedente el juicio de amparo de conformidad con el artículo 103 del mismo ordenamiento supremo.

En resumen, la Constitución señala el ámbito de ejercicio de facultades conferidas tanto a la Federación como a los Estados, valiendo la pena señalar que los Poderes Federales rigen en toda la Nación, en todos los Estados y en todos los Municipios y por lo tanto, no requieren de un ámbito propio, pues su ámbito es la Nación entera, su ámbito son todos los Estados de la República, todos los Municipios y todas las comunidades de la República.

Por otra parte, lo cierto es que esa etapa de la historia de la Ciudad de México en la que surgieron conflictos entre los poderes federales y locales, de ninguna manera puede constituir la verdad absoluta que pueda determinar la conveniencia o no, sobre la coexistencia en un mismo territorio, de poderes federales y estatales. Más aún, existen acontecimientos históricos de la Capital de la República que tienden a demostrar, contrariamente, al criterio sustentado por el partido oficial, la eficacia del régimen municipal y la conveniencia de implantarlo en ella, transformándola

en el Estado de Anáhuac para su mejor administración, sin que necesariamente tengan que surgir conflictos entre ambos.

Tal es el caso, ya señalado en nuestro correspondiente capítulo de antecedentes históricos, que se refiere al establecimiento de la división municipal de la Ciudad de México, que para efectos político-administrativos, llevó a cabo el Congreso en 1899; y de la expedición de la Ley de Organización Municipal del Distrito Federal en 1903, la cual ordenaba que el gobierno del Distrito Federal estaría encargado en el aspecto legislativo al Congreso de la Unión y en el orden administrativo y político, al Ejecutivo Federal, a través de tres órganos: el Gobernador del Distrito Federal, el Presidente del Consejo Superior de Salubridad y el Director General de Obras Públicas, de tal manera que los Ayuntamientos conservaron las funciones políticas de policía y buen gobierno, ejerciendo en lo concerniente a la administración municipal, voz consultiva, aún cuando la personalidad jurídica de los Ayuntamientos fue suprimida.

Debemos también recordar que la Constitución de 1917, estableció el régimen municipal sin excepciones en todo el territorio nacional; y si bien es cierto, posteriormente tal régimen fue sustraído de la Ciudad de México, también lo es que esta situación obedeció a sucesos políticos e históricos muy lejanos y ajenos a la simple convivencia de los Poderes Federales y Locales dentro de un mismo territorio.

Otro obstáculo que pone el Partido Revolucionario Institucional en contra de la erección del Estado de Anáhuac es que ésta se encuentra prevista en nuestra Constitución Política vigente, en el artículo 44, sólo en el caso de que los Poderes Federales se trasladasen a otro lugar, y que por lo tanto, fuera de este supuesto no es dable tal acontecimiento, sin que lo anterior implique que los derechos políticos de los habitantes del Distrito Federal, se encuentren condicionados puesto que se trata de derechos plenos, diversos a los de los habitantes de los estados federados, en razón de que estos últimos, en su carácter de pueblo de entidades soberanas pueden darse así mismos la forma de gobierno interno que mejor satisfaga sus aspiraciones, dentro de los límites que fija el Pacto Federal. De tal manera que los habitantes del Distrito Federal, conservan su carácter de pueblo soberano en cuanto a la Federación misma y como tales concurren a a la elección de los poderes federales.

Cabe señalar que desde la Constitución de 1857, se estableció en el artículo 46 que el Estado del Valle de México se formaría del territorio que entonces comprendía el Distrito Federal; pero de igual manera, la erección sólo tendría efecto cuando los Supremos

Poderes Federales se trasladasen a otro lugar, recayendo sobre el Congreso de la Unión, la facultad de decidir sobre el traslado de los mismos y sobre la erección del nuevo Estado; sin embargo, por lo que toca a los derechos políticos de los habitantes del Distrito Federal, en comparación de los que son titulares los habitantes de las entidades federadas, si se encuentran limitados y simplemente se quiere justificar su condicionamiento o limitación, con la especial naturaleza que guarda el Distrito Federal por ser la sede de los Poderes Federales, siendo que esta misma situación es la que impide que sus gobernados puedan darse así mismos la forma de gobierno que deseen, condiciones que, a juicio de los partidos de oposición, nunca cambiarán mientras continúen siendo el sostén de un arraigado presidencialismo centralista que obstaculiza el ejercicio de la democracia en el Distrito Federal.

Nosotros consideramos que el nacimiento de un nuevo estado libre y soberano, sobre el territorio que actualmente ocupa el Distrito Federal, no se encuentra condicionado a que los poderes Federales se trasladen a otro lugar; como lo pretende la mayoría priista.

En efecto el artículo 44 a la letra dice:

"ART. 44.- El Distrito Federal se compondrá del territorio que actualmente tiene, y en el caso de que los Poderes Federales se trasladasen a otro lugar, se erigirá en Estado del Valle de México, con los límites y extensión que le asigne el Congreso General".

Pero ello no representa un impedimento insalvable pues es la propia Carta Magna la que contiene la posibilidad de que nazca un nuevo estado soberano dentro del territorio Nacional.

Nuestra Constitución, con su característica de flexibilidad de la cual goza, introduce en su artículo 73 la posibilidad de admitir o formar nuevos Estados, y suprimir al Distrito Federal, aún cuando los Poderes Federales no cambiaran su residencia porque, dicho sea de paso, los diversos partidos políticos de oposición no pretenden más que la democratización del Distrito Federal, de tal manera que sus gobernados elijan directa y popularmente a sus gobernantes (Gobernador y Congreso Local), sin que para lo cual, consideren requisito sine qua non, el traslado de los Supremos Poderes Federales a otro lugar.

El texto expreso de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en vigor, regula la posibilidad indiscutible de que la entidad Distrito Federal, se transforme en Estado de la Federación al disponer en los artículos correspondientes lo siguiente:

"ART. 73.- El Congreso tiene facultad":

"I. Para admitir nuevos Estados a la Unión Federal";

"III. Para formar nuevos Estados dentro de los límites de los existentes, siendo necesario":

..."

"ART. 39.- La soberanía nacional reside esencial y originariamente en el pueblo. Todo poder público dimana del pueblo y se instituye para beneficio de éste. El pueblo tiene en todo tiempo el inalienable derecho de alterar o modificar la forma de su gobierno".

"ART. 41.- El pueblo ejerce su soberanía por medio de los poderes de la Unión, en los casos de la competencia de estos, y por los de los Estados en lo que toca a sus regímenes interiores, en los términos respectivamente establecidos por la presente Constitución Federal y las particulares de los Estados, las que en ningún caso podrán contravenir las estipulaciones del Pacto Federal".

Acatando lo preceptuado por el propio texto constitucional en los artículos antes transcritos, las condiciones y bases constitucionales y legales están dadas para que en el Distrito Federal se restablezcan los municipios, así como los derechos políticos plenos de la ciudadanía y se reconozca su derecho a tener un gobierno propio, lo que se traducirá en un verdadero y pleno ejercicio de la condición que el Distrito Federal tiene como parte integrante de la Federación, asumiendo el carácter de entidad federativa libre, no obstante que dentro de su ámbito ubique a los Poderes Federales.

En consecuencia, al ser suprimido el Distrito Federal, se haría necesaria entonces la derogación del citado artículo 44 Constitucional y para hacer acorde el texto de la Carta Suprema se llevaría a cabo la reforma de los artículos constitucionales y legales correspondientes en los que incidiera la supresión del citado Distrito.

Finalmente, las Comisiones argumentaron que existen "principios fundamentales" en el texto constitucional, que no pueden ser modificados por el poder revisor por haber sido establecidos por el Constituyente Permanente, y a su juicio, tal es el caso de la forma de gobierno del Distrito Federal, en otras palabras, se han atrevido a afirmar que el federalismo mexicano no puede entenderse sin la presencia del Distrito Federal y sin sus especiales características inspiradas en el modelo original adoptado en 1824.

Sin embargo, en contra de la anterior posición, existe el criterio que postula que el Distrito Federal no fue producto del Congreso Constituyente de 1824, ni mucho menos de los Congresos Constituyentes sucesivos.

Lo anterior en base a las arbitrarias cometidas con fines centralistas por el dictador Santa Ana y que modificaron la esencia original que el Constituyente del 24 le había conferido al Distrito Federal, tal y como ya lo hemos señalado con cierta amplitud en el capítulo anterior correspondiente a los antecedentes históricos.

De ahí que resulte un tanto inconsistente la afirmación de las Comisiones en el sentido de que el Distrito Federal, tal y como actualmente lo concebimos sea obra pura de la voluntad del Constituyente del 24, máxime que la existencia de la figura del Municipio en la Ciudad de México para su gobierno se postuló en la propia Constitución de 1824, siguiendo la tradición gubernamental que desde la conquista y la época colonial regía en esta capital, perdiendo su vigencia, repetimos, durante los regímenes centralistas de 1836 y 1843.

Así mismo, no fue el Constituyente del 57 quien consagró como actualmente se concibe al Distrito Federal, sino que el general Porfirio Díaz conculcó aún más los derechos de los ciudadanos del Distrito Federal al dejarla sin efecto bajo su régimen dictatorial, ya que la Constitución Política de 1857 obligaba al Congreso a respetar el derecho de los habitantes del Distrito Federal a elegir sus autoridades municipales y judiciales.

Así mismo en 1903 se emitió un decreto que varió el espíritu del Constituyente del 57 al establecer que el Presidente de la República, mediante la Secretaría de Gobernación, se encargaría del gobierno del Distrito Federal y que la facultad legislativa estaría a cargo del Congreso de la Unión, limitando las facultades de los todavía existentes ayuntamientos.

En este mismo aspecto, por lo que se refiere a la Constitución de 1917, ésta conservó lo relativo al asentamiento de los Poderes Federales y reconoció al Distrito Federal como parte integrante de la Federación, subsistiendo aún el régimen municipal en el Distrito Federal. A iniciativa del general Alvaro Obregón, en 1928 quedó abolida la organización municipal del Distrito Federal y es desde entonces que éste existe para que los Poderes Federales tuvieran sede propia.

Bajo este contexto resulta infundada la afirmación de las Comisiones en el sentido de que el Constituyente Permanente no puede alterar los "principios fundamentales" del Pacto Federal, como lo es el Gobierno del Distrito Federal, por haber emanado supuestamente del Constituyente Originario.

Por otra parte, política e históricamente la afirmación de las Comisiones implica una trágica confesión, ya que significa que ninguna de las reformas introducidas a la Constitución de 1917 ha alterado decisiones políticas fundamentales, porque según ellas éstas son exclusivas del Constituyente Originario, de tal forma que la multitud de reformas realizadas, en su inmensa mayoría sin

consulta popular, no son fundamentales ni han implicado una alteración política al esquema del Constituyente de Querétaro, afirmaciones que seguramente en nada agradecerán aquellos titulares del Poder Ejecutivo que en su momento se han ufanado de haber modificado o ampliado y perfeccionado nuestro marco constitucional. Evidentemente las afirmaciones de las Comisiones desfavorecen las múltiples reformas que ha sufrido nuestro texto Constitucional puesto que lo más apropiado es que, ante la necesidad de ir adecuando lo preceptuado por la Constitución a las necesidades del México de nuestros días, sólo se altere éste cuando sus modificaciones tengan un efecto indiscutible de beneficio para la población de nuestro país, ignorando a las reformas intrascendentes, legisladas al vapor para satisfacer en muchos de los casos, la vanidad de gobernantes. (19)

Así mismo la oposición, con la finalidad de desvirtuar los postulados de las Comisiones y del partido oficial hace mención de tres antecedentes en los que se ha alterado la forma de organización política del Distrito Federal:

1a.) En 1934, la reforma al artículo 3o. que establecía la enseñanza socialista obligatoria.

2a.) El propio decreto de Obregón de 1928, mediante el cual suprimió el municipio libre en el Distrito y Territorios Federales y.

3a.) En 1934, cuando se suprimió la garantía de amparo en materia agraria.

De este modo valoradas las razones políticas y de carácter histórico que han cinselado la personalidad y forma de gobierno actual del Distrito Federal, a su juicio, las Comisiones Unidas de Gobernación y Puntos Constitucionales y del Distrito Federal, al dictaminar las iniciativas de reformas a la Carta Magna planteadas por diversos partidos políticos de oposición, llegaron a la conclusión que:

"La eventual coexistencia de dos niveles de autoridad, la federal y la estatal, o aún de tres al agregarse la municipal, en un mismo territorio puede producir confusión y choque de poderes, ya por verse la

(19) Diario de los Debates de la Cámara de Diputados del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos. LIII Legislatura, Año II, Número 3 de fecha 21 de abril de 1987. Página 10.

competencia estatal vulnerada por la federal, ya por la infracción competencial de ésta por aquella. El conflicto competencial no sería en ningún caso, puramente teórico. Traería necesariamente un estado de incertidumbre e indefensión, cuando no de oposición entre autoridades y gobernados", continúa diciendo: "El Distrito Federal que la historia constitucional mexicana registra, es una entidad dotada de derechos que le son propios, al tiempo que los habitantes de la misma gozan de las libertades y garantías propias también del régimen jurídico que hacen del Distrito Federal, la sede de los Poderes Federales. La existencia del Pacto Federal como decisión política fundamental de los Constituyentes mexicanos, conlleva la existencia de una entidad geográfica y política en la que los poderes Legislativo y Ejecutivo de la Unión tienen a su cargo respectivamente la función legislativa y ejecutiva. El Distrito Federal se creó y existe para que los Poderes de la Unión gocen de sede propia, en un marco de autonomía y unidad que excluye por principio la existencia de organización de poderes legislativos y ejecutivos autónomos y diversos. La decisión del Constituyente impide la supresión o extinción del Distrito Federal, como sede de los poderes federales."

Sin embargo en nuestra opinión, concluimos que definitivamente es posible y procedente, a través del procedimiento que señala la propia Constitución, llevar a cabo una reforma de la misma que permita la modificación de la actual forma de gobierno del Distrito Federal y en su caso, su transformación en un nuevo Estado de la Federación.

Por su parte, la oposición culpa al presidencialismo de ser el obstáculo para la democratización del Distrito Federal.

En efecto, los partidos políticos, cuyas iniciativas de reformas fueron desechadas por las Comisiones dictaminadoras, señalaron que el presidencialismo en México es antidemocrático, que sólo ha cambiado para ampliar y concentrar cada vez más sus ya extraordinarios poderes, mientras que el crecimiento del país y del Estado ha venido reduciéndose día con día en su eficacia y capacidad para gobernar a la nación.

Agregan que el Presidente para gobernar, delega sus enormes facultades en autoridades que no fueron elegidas popularmente y que son, por lo tanto irresponsables políticamente; no jurídicamente como lo es el regente capitalino y que ningún presidente es humanamente capaz de saber lo que hacen todos sus subordinados, mucho menos controlarlos. En todo caso, éstos son responsables ante él y no ante el pueblo.

También han manifestado que entre muchas otras cosas, el sistema político que acapara el poder y que privilegia la concentración de la riqueza, ocasiona que miles de personas al no tener empleo, ni posibilidad de ingreso y progreso para sobrevivir se desplacen al Distrito Federal para tratar de dar solución a sus necesidades incrementándose así la problemática de la capital para prestar los servicios que la misma requiere.

La oposición se manifiesta en contra de este régimen que: restringe el ejercicio de los derechos políticos de los capitalinos, empobrece a las mayorías y hace emigrar de sus lugares de origen a muchos mexicanos.

Por eso estiman necesario la reforma constitucional, no sólo acabando con la existencia de un Distrito Federal sino también con la concentración política en la figura presidencial y con los privilegios de una capa pequeña de la sociedad mexicana que concentra la riqueza.

En resumen los cinco partidos políticos de oposición coinciden en los puntos siguientes:

1) En que el Distrito Federal no puede seguir siendo gobernado como lo ha sido hasta ahora, que es indispensable modificar las actuales estructuras políticas administrativas por otras con base en la democracia y no en las decisiones personales y de autoridad del Presidente de la República. Mientras que por lo que toca a las condiciones, posibilidades y bases legales suficientes, constitucionales, históricas, económicas, políticas, sociales, culturales y morales están dadas para que en el Distrito Federal se restablezcan los municipios, así como los derechos políticos plenos de la ciudadanía y se reconozca su derecho a tener un gobierno propio.

2) El dictamen de las Comisiones para desechar las iniciativas de diversos partidos políticos de oposición, incurre en un grave error al pretender identificar al Estado como el titular o sujeto de la soberanía, siendo que la soberanía reside en el pueblo que la ejerce a través de los poderes federales y en su caso por los de los estados.

3) Los poderes federales no necesitan un ámbito propio ya que su ámbito lo es la nación, todos los estados, todos los municipios y todas las comunidades de la República, razón por la cual no existe la imposibilidad planteada por el ejecutivo en el sentido de que no pueden coexistir los poderes federales con los locales porque podría darse una invasión de esferas de competencia, pues en todo caso, tampoco sería posible la coexistencia de los poderes estatales con los municipales que tiene lugar en los estados de la República.

4) La Asamblea representa a un órgano contemplativo que carece de facultades de decisión y ejecución ya que en ningún caso puede modificar las decisiones tomadas por el gobierno federal, por lo que no existe como un verdadero órgano de representación ciudadana que permita el ejercicio de los derechos políticos de los habitantes del Distrito Federal y en nada mejora la democracia sui generis de la entidad, y la causa de todo esto es que el PRI teme y no permite que se gaste ningún tipo de transformación política del sistema.

5) No es verdad que el Constituyente permanente no pueda modificar el texto constitucional por tratarse de principios fundamentales establecidos por el constituyente originario, porque de hecho ya lo han realizado y existe expresamente en la Constitución el proceso para llevarlo a cabo.

C. INICIATIVA DE REFORMAS CONSTITUCIONALES PRESENTADA POR EL PRESIDENTE DE LA REPUBLICA

Recapitulando diremos que el dictamen de las Comisiones culminó con la decisión tomada en el sentido de que la iniciativa de reformas presentada por los diputados de los partidos políticos Acción Nacional, Socialista Unificado de México, Demócrata Mexicano, Revolucionario de los Trabajadores y Mexicano de los Trabajadores; así como las iniciativas presentadas por los diputados del Partido Popular Socialista y los del Partido de los Trabajadores no debían ser aprobadas y no se aprobaron.

La iniciativa del Presidente de la República fué presentada ante la Cámara de Diputados el día 28 de diciembre de 1986, misma que proponía:

a) Mantener el federalismo y como sede de los Poderes de la Unión al Distrito Federal, tal y como se encuentra consagrado en la Constitución Mexicana vigente, conservando el régimen jurídico fijado por el constituyente del 17, para el Distrito Federal.

b) Sin perjuicio de lo anterior, ampliar la participación de los ciudadanos en el gobierno del Distrito, mejorando la representatividad de la sociedad en la toma de decisiones, para lo cual se propuso la creación de un órgano de representación ciudadana, competente entre otras atribuciones, para dictar bandos ordenanzas y reglamentos de policía y buen gobierno, de observancia general, en relación a los servicios públicos, sociales, económicos y culturales, de interés para los habitantes de la Ciudad de México.

Dicho órgano de representación sería la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, integrada por 66 miembros, electos cada 3 años, en forma análoga a la en que son electos los Diputados Federales. Respecto a su régimen jurídico, se encomienda

su formulación a la propia Asamblea, pudiendo ser iniciadas tales normas, tanto por sus integrantes como por la ciudadanía en ejercicio del derecho de iniciativa popular.

Igualmente se dotó a la Asamblea de la facultad de iniciar leyes ante cualquiera de las Cámaras del Congreso de la Unión, limitándose a las materias propias del Distrito Federal.

c) Las bases para la estructuración de la administración de justicia en el Distrito Federal.

d) Elevar a rango constitucional la descentralización y desconcentración del Distrito Federal, con la finalidad de mejorar la calidad de vida de los capitalinos. (20)

La iniciativa del Ejecutivo fue la tesis más viable a juicio de las Comisiones encargadas de su estudio, tomando básicamente en consideración las razones históricas que originaron la desaparición del Municipio en la Ciudad de México, es decir, los conflictos suscitados entre autoridades federales y estatales, en relación a lo cual, manifestamos nuestra particular opinión en el sentido de que estos no constituyen el argumento más afortunado y sólido para apoyar los criterios sustentados por las Comisiones, toda vez que, como ya se ha expresado en el capítulo primero, la salida de los poderes estatales de la Ciudad de México, tuvo lugar en una etapa histórica de total desestabilidad económica y caos político en la que la nación cayó en la anarquía, al principio bajo la influencia del general Santa Ana y posteriormente bajo su dirección como Presidente de la República.

Bajo este contexto, la iniciativa presidencial fue objeto de diversos cambios introducidos por las Comisiones, quedando en los siguientes términos:

1) Con la finalidad de precisar la naturaleza jurídica de la Asamblea y sus integrantes, distinguiendo nítidamente las atribuciones que en el Distrito Federal le serían asignadas, de las conferidas al Congreso General; las Comisiones manifestaron la conveniencia de que la Asamblea sea considerada como un órgano distinto a dicho poder dotado de una competencia propia y exclusiva por lo que estimaron procedente denominarla "Asamblea de Representantes del Distrito Federal" y no sólo Asamblea del Distrito Federal como proponía la iniciativa del Presidente de la República.

(20) Diario de los Debates de la Cámara de Diputados del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos. LIII Legislatura, Año II, Número 3 de fecha 21 de abril de 1987. Páginas 5 a 7.

2) Con el fin de dar claridad a las funciones que habrán de cumplir quienes resulten electos a la Asamblea, se optó por designar a sus miembros el nombre de "representantes" y no diputados como proponía la iniciativa.

3) Otro cambio que decidieron introducir a la iniciativa se contrajo al texto de los párrafos segundo y tercero de la base 3a. de la fracción VI del artículo 73 Constitucional, exclusivamente en cuanto a la terminología empleada en el segundo párrafo al referirse a la suplencia y a la vacancia, quedando redactado en forma ajustada a los términos empleados en los artículos 51 Constitucional y 216 del Código Federal Electoral.

Igualmente y atendiendo a que el Distrito Federal constituye una sola circunscripción plurinominal para la elección de los representantes a la Asamblea, fue precisado el sentido del párrafo tercero de la base 3a. a que nos referimos.

4) Las Comisiones consideraron conveniente especificar que las resoluciones que dicta el Colegio Electoral encargado de calificar la elección de los miembros de la Asamblea de Representantes serán definitivas e inatacables; del mismo modo en que lo son las dictadas por el Colegio Electoral de la Cámara de Diputados al tenor de lo dispuesto en el párrafo cuarto del artículo 60 de la Constitución General de la República, vigente en 1987, año en que fue dictaminada la iniciativa en estudio.

5) Se adicionó un artículo transitorio en el que se precisaba que hasta en tanto no fuera expedido el ordenamiento correspondiente, las elecciones de los representantes a la Asamblea del Distrito Federal se regirían en lo conducente, por las normas federales electorales contenidas en la Constitución y en el Código Federal Electoral.

6) La iniciativa presidencial propuso que los representantes a la Asamblea debían reunir los mismos requisitos que el artículo 55 Constitucional establece para los diputados federales, en consecuencia, estimaron oportuno que les fueran aplicadas las mismas normas en materia de reelección, incompatibilidades y responsabilidades a que aluden los artículos 59, 62, y 64 de la Constitución, razón por la cual, las comisiones consideraron oportuno suscribir como prerrogativas a los representantes, las que el artículo 61 Constitucional confiere a los diputados federales, al efecto las Comisiones incluyeron la alusión al precepto referido en el párrafo quinto de la base 3a. de la fracción VI del artículo 73 Constitucional.

7) El inciso a) de la base tercera de la fracción VI del artículo 73 Constitucional se refiere a las áreas y materias que son de competencia normativa de la Asamblea; a la cual, las Comisiones estimaron necesario incluir de manera expresa el uso del suelo como una materia en que la Asamblea debía dictar normas

precisas. En otro sentido se estimó conveniente suprimir de dicho listado lo relativo al trabajo por estimarse que en esta área deben prevalecer en todo caso las normas constitucionales federales y los contratos colectivos de trabajo sin que quepa dejar las relaciones laborales al arbitrio de la Asamblea.

8) Las comisiones consideraron oportuno adicionar un párrafo, que viene a ser el segundo del inciso J) de la base 3a. fracción VI, del artículo 73 Constitucional, a fin de que el trámite que las Cámaras del Congreso de la Unión den a las iniciativas que de leyes o decretos en materias relativas al Distrito Federal presente la Asamblea de Representantes, sea idéntico al que el artículo 71 Constitucional establece para las presentadas por las Legislaturas de los Estados.

9) Con el fin de unificar la terminología de los artículos 89 fracción II; 110 y 111 Constitucionales con la empleada en la base 1a., fracción VI del artículo 73 Constitucional, las Comisiones sustituyeron la expresión Jefe del Departamento del Distrito Federal contenida en los artículos primeramente enunciados por la de "titular del órgano u órganos que ejerzan el gobierno del Distrito Federal".

10) Se introdujo otro artículo transitorio en el que se precisó que los debates de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal se regirían, hasta en tanto se expida por la Asamblea el ordenamiento a que se refiere el inciso I) de la base 3a., fracción VI del artículo 73 Constitucional, por lo previsto en el Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso de la Unión.

11) En otro artículo transitorio se precisó que el Colegio Electoral que habrá de calificar las elecciones de representantes a la Asamblea deberá reunirse durante la segunda quincena del mes de octubre de 1988.

De este modo, la iniciativa del Ejecutivo Federal, previos los cambios introducidos a la misma por las Comisiones Unidas de Gobernación y Puntos Constitucionales y del Distrito Federal, fue sometida a la Cámara de Diputados para su aprobación, siendo finalmente aprobado el proyecto de decreto que reformó los artículos 73 fracción VI; 79 fracción V; 89 fracciones II y XVII, 110 primer párrafo, 111 primer párrafo y 127 que derogaron la fracción VI del artículo 74 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y se publicó la citada reforma en el Diario Oficial de la Federación, el día 10 de agosto de 1987, dando origen al órgano político que tendría como misión, estrechar las relaciones entre gobernantes y gobernados denominado "Asamblea de Representantes del Distrito Federal".

"Esta nueva Asamblea de Representantes del Distrito Federal tiende a mejorar la representatividad de la población; además de descentralizar y desconcentrar las funciones ejecutivas y administrativas que se encontraban a cargo del ejecutivo Federal a través de los órganos correspondientes. Con estas trascendentales reformas constitucionales, se elevó a principio constitucional la descentralización y desconcentración de la administración pública del Distrito Federal, todo ello con el objeto de mejorar y asegurar la calidad de vida de los ciudadanos de la entidad". (21)

3. LAS NUEVAS BASES CONSTITUCIONALES PARA EL DISTRITO FEDERAL

Como ya lo hemos señalado, en el año de 1987, el artículo 73, fracción VI de la Constitución, fue objeto de una reforma, quedando de la siguiente manera:

"ART.73.- El Congreso tiene facultad":

"VI. Para legislar en todo lo relativo al Distrito Federal, sometiéndose a las bases siguientes":

"1a. El gobierno del Distrito Federal estará a cargo del Presidente de la República, quien lo ejercerá por conducto del órgano u órganos que determine la ley respectiva".

"2a. La ley orgánica correspondiente establecerá los medios para la descentralización y desconcentración de la administración para mejorar la calidad de vida de los habitantes del Distrito Federal, incrementando el nivel de bienestar social, ordenando la convivencia comunitaria y el espacio urbano y propiciando el desarrollo económico, social y cultural de la entidad".

"3a. Como un órgano de representación ciudadana en el Distrito Federal, se crea una Asamblea integrada por 40 representantes electos según el principio de votación mayoritaria relativa, mediante el sistema de distritos electorales uninominales, y por 26 representantes electos según el principio de representación proporcional, mediante el sistema de listas votadas en una circunscripción plurinominal. La demarcación de los distritos se establecerá como determine la ley".

(21) Diario de los Debates de la Cámara de Diputados del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos, LIII Legislatura, Año 11. Número 3 de fecha 21 de abril de 1987, Página 9.

"Los representantes a la Asamblea del Distrito Federal serán electos cada tres años y por cada propietario se elegirá un suplente; las vacantes de los representantes serán cubiertas en los términos de la fracción IV del artículo 77 de esta Constitución".

"La asignación de los representantes electos según el principio de representación proporcional, se sujetará a las normas que esta Constitución y la ley correspondiente contengan".

"Para la organización, desarrollo, vigilancia y contencioso electoral de las elecciones de los representantes a la Asamblea del Distrito Federal, se estará a lo dispuesto por el artículo 60 de esta Constitución".

"Los representantes a la Asamblea del Distrito Federal deberán reunir los mismos requisitos que el artículo 55 establece para los diputados federales y les será aplicable lo dispuesto por los artículos 59, 61, 62 y 64 de esta Constitución".

"La Asamblea de Representantes del Distrito Federal calificará la elección de sus miembros, a través de un Colegio Electoral que se integrará por todos los presuntos representantes, en los términos que señale la ley, sus resoluciones serán definitivas e inapelables".

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

"A) Dictar bandos, ordenanzas y reglamentos de policía y buen gobierno que, sin contravenir lo dispuesto por las leyes y decretos expedidos por el Congreso de la Unión para el Distrito Federal, tengan por objeto atender las necesidades que se manifiesten entre los habitantes del propio Distrito Federal, en materia de: educación, salud y asistencia social; abasto y distribución de alimentos, mercados y rastros; establecimientos mercantiles; comercio en la vía pública; recreación, espectáculos públicos y deporte; seguridad pública; protección civil; servicios auxiliares a la administración de justicia; prevención y readaptación social; uso del suelo; regularización de la tenencia de la tierra; establecimiento de reservas territoriales y vivienda; preservación del medio ambiente y protección ecológica; explotación de minas de arena y materiales pétreos; construcciones y edificaciones; agua y drenaje; recolección, disposición y tratamiento de basura; tratamiento de aguas; racionalización y seguridad en el

uso de energéticos; vialidad y tránsito; transporte urbano y estacionamientos; alumbrado público; parques y jardines; agencias funerarias, cementerios y servicios conexos; fomento económico y protección al empleo; desarrollo agropecuario; turismo y servicios de alojamiento; trabajo no asalariado y previsión social; y acción cultural";

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

"C) Recibir los informes trimestrales que deberá presentar la autoridad administrativa del Distrito Federal, sobre la ejecución y cumplimiento de los presupuestos y programas aprobados, y elaborar un informe anual para analizar la congruencia entre el gasto autorizado y el realizado, por partidas y programas, que votado por el Pleno de la Asamblea remitirá a la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, para ser considerado durante la revisión de la Cuenta Pública del Distrito Federal";

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

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

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

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

"H) Aprobar los nombramientos de magistrados del Tribunal Superior de Justicia, que haga el Presidente de la República, en los términos de la base 5a. de la presente fracción";

"I) Expedir, sin intervención de ningún otro órgano, el Reglamento para su Gobierno Interior; y"

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

"Las iniciativas que la Asamblea de Representantes presente ante alguna de las Cámaras del Congreso de la Unión, pasarán desde luego a comisión para su estudio y dictamen".

"Los bandos, ordenanzas y reglamentos que expida la Asamblea del Distrito Federal en ejercicio de la facultad a que se refiere el inciso A) de la presente base, se remitirán al órgano que señale la ley para su publicación inmediata".

"La Asamblea de Representantes se reunirá a partir del 15 de noviembre de cada año, para celebrar un primer período de sesiones ordinarias, que podrá prolongarse hasta el 15 de enero del año siguiente, y a partir del 16 de abril de cada año, para celebrar un segundo período de sesiones ordinarias, que podrá prolongarse hasta el 15 de julio del mismo año. Durante sus recesos, la Asamblea celebrará sesiones extraordinarias para atender los asuntos urgentes para los cuales sea convocada, a petición de la mayoría de sus integrantes o del Presidente de la República".

"A la apertura del segundo período de sesiones ordinarias de la Asamblea, asistirá la autoridad designada por el Presidente de la República, quien presentará un informe por escrito, en el que manifieste el estado que guarde la administración del Distrito Federal".

"Los representantes a la Asamblea son inviolables por las opiniones que manifiesten en el desempeño de sus cargos y el presidente de la Asamblea deberá velar por el respeto al fuero constitucional de sus miembros y por la inviolabilidad del recinto donde se reúnan a sesionar. En materia de responsabilidades se aplicará lo dispuesto por el título cuarto de esta Constitución y su ley reglamentaria".

"4a. La facultad de iniciativa para el ejercicio de las facultades de la Asamblea a que se refiere el inciso A) de la base 3a., corresponde a los miembros de la propia Asamblea y a los representantes de los vecinos organizados en los términos que señale la ley correspondiente".

"Para la mayor participación ciudadana en el gobierno del Distrito Federal, además, se establece el derecho de iniciativa popular respecto de las materias que son competencia de la Asamblea, la cual tendrá la obligación de turnar a comisiones y dictaminar, dentro del respectivo período 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".

"La ley establecerá los medios y mecanismos de participación ciudadana que permitan la oportuna gestión y continua supervisión comunitarias de la acción del gobierno del Distrito Federal, dirigida a satisfacer sus derechos e intereses legítimos y a mejorar la utilización y aplicación de los recursos disponibles".

"5a. La función judicial se ejercerá por el Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, el cual se integrará por el número de magistrados que señale la ley orgánica correspondiente, así como por los jueces de primera instancia y demás órganos que la propia ley determine".

"La independencia de los magistrados y jueces en el ejercicio de sus funciones deberá estar garantizada por la ley orgánica respectiva, la cual establecerá las condiciones para el ingreso, formación y permanencia de quienes sirvan a los tribunales de justicia del Distrito Federal".

"Los magistrados integrantes del Tribunal Superior de Justicia deberán reunir los requisitos señalados por el artículo 95 de esta Constitución".

"Los nombramientos de los magistrados y jueces serán hechos preferentemente entre aquellas personas que hayan prestado sus servicios con eficiencia y probidad en la administración de justicia o que lo merezcan por su honorabilidad, competencia y antecedentes en otras ramas de la profesión jurídica".

"Los nombramientos de los magistrados del Tribunal Superior de Justicia serán hechos por el Presidente de la República, en los términos previstos por la ley orgánica, misma que determinará el procedimiento para su designación y las responsabilidades en que incurren quienes tomen posesión del cargo o llegaren a ejercerlo, sin contar con la aprobación correspondiente; la propia ley orgánica determinará la manera de suplir las faltas

temporales de los magistrados. Estos nombramientos serán sometidos a la aprobación de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal. Cada magistrado del Tribunal Superior de Justicia, al entrar a ejercer su encargo, rendirá protesta de guardar y hacer guardar la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y las leyes que de ella emanen, ante el Pleno de la Asamblea del Distrito Federal".

"Los magistrados durarán seis años en el ejercicio de su encargo, podrán ser reelectos, y si lo fueren, sólo podrán ser privados de sus puestos en los términos del título cuarto de esta Constitución".

"Los jueces de primera instancia serán nombrados por el Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal".

"Los magistrados y los jueces percibirán una remuneración adecuada e irrenunciable, la cual no podrá ser disminuída durante su encargo, y estarán sujetos a lo dispuesto por el artículo 101 de esta Constitución".

"6a. El Ministerio Público en el Distrito Federal estará a cargo de un Procurador General de Justicia, que dependerá directamente del Presidente de la República, quien lo nombrará y removerá libremente";

La citada reforma es de gran importancia para los habitantes del Distrito Federal porque da origen a un nuevo órgano político de representación ciudadana denominado Asamblea de Representantes del Distrito Federal.

A su vez y con motivo de su creación, fueron reformados otros preceptos constitucionales para hacer coherente su texto con el cúmulo de facultades otorgadas a dicha Asamblea.

En primer lugar citamos a continuación el artículo 79 Constitucional:

TEXTO REFORMADO

"ART. 79.- La Comisión Permanente, además de las atribuciones que expresamente le confiere esta Constitución, tendrá las siguientes":

"v. Otorgar o negar su aprobación a los nombramientos de Ministros de la Suprema Corte y Magistrados del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, así como a las solicitudes de licencia de los Ministros de la Corte, que le someta el Presidente de la República..."

TEXTO VIGENTE

"ART. 79.- La Comisión Permanente, además de las atribuciones que expresamente le confiere esta Constitución, tendrá las siguientes":

"V. Otorgar o negar su aprobación a los nombramientos de ministros de la Suprema Corte, así como a sus solicitudes de licencia, que le someta el Presidente de la República";

La reforma a la fracción V del artículo 79 Constitucional consistió en suprimir a los magistrados del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, toda vez que en los términos del inciso H) de la base 3a., fracción VI del artículo 73 Constitucional, actualmente es atribución de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal "aprobar los nombramientos de magistrados del Tribunal Superior de Justicia que haga el Presidente de la República, en los términos de la base 5a. de la presente fracción," y en su caso "cada magistrado del Tribunal Superior de Justicia, al entrar a ejercer su cargo, rendirá protesta de guardar y hacer guardar la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y las leyes que de ella emanen, ante el pleno de la Asamblea del Distrito Federal.

A continuación veremos la fracción II y XVII del artículo 89:

TEXTO REFORMADO

"ART. 89 .- Las facultades y obligaciones del Presidente, son las siguientes":

"II. Nombrar y remover libremente a los Secretarios del Despacho, al Procurador General de la República, al Gobernador del Distrito Federal, al Procurador General de Justicia del Distrito Federal, remover a los Agentes Diplomáticos y empleados superiores de Hacienda y nombrar y remover libremente a los demás empleados de la Unión, cuyo nombramiento o remoción no estén determinados de otro modo en la Constitución o en las leyes";

"XVII. Nombrar magistrados del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal y someter los nombramientos a la aprobación de la Cámara de Diputados o de la Comisión Permanente, en su caso";

TEXTO VIGENTE

"ART. 89.- Las facultades y obligaciones del Presidente son las siguientes":

"II. Nombrar y remover libremente a los Secretarios del Despacho, al Procurador General de la República, al titular del órgano u órganos por el que se ejerza el gobierno del Distrito Federal, remover a los Agentes Diplomáticos y empleados superiores de Hacienda y nombrar

y remover libremente a los demás empleados de la Unión, cuyo nombramiento o remoción no esté determinado de otro modo en la Constitución o en las leyes";

"XVII. Nombrar magistrados del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal y someter los nombramientos a la aprobación de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal";

La reforma a la fracción II en comentario, fue introducida por las Comisiones Unidas de Gobernación y Puntos Constitucionales y del Distrito Federal, con la finalidad de unificar la terminología empleada en la base la. del artículo 73 Constitucional, en relación también con los diversos 110 y 111; en los que también se ajusta la terminología.

La reforma a la fracción XVII obedece a que es atribución de la Asamblea aprobar los nombramientos de magistrados del Tribunal Superior de Justicia y ya no lo es de la Cámara de Diputados.

Otros artículos objeto de reforma son el 110 y 111 Constitucionales, mismos que se observan simultáneamente por tratarse de una adaptación y adición de mera terminología idéntica, en los términos siguientes:

TEXTO REFORMADO

"ART.110.- Podrán ser sujetos de juicio político los Senadores y Diputados al Congreso de la Unión, los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los Secretarios de Despacho, los Jefes de Departamento Administrativo, el Jefe del Departamento del Distrito Federal, el Procurador General de la República, el Procurador General de Justicia del Distrito Federal, los Magistrados de Circuito y Jueces de Distrito, los Magistrados y Jueces del Fuero Común del Distrito Federal, los Directores Generales o sus equivalentes de los organismos descentralizados, empresas de participación estatal mayoritaria, sociedades y asociaciones asimiladas a éstas y fideicomisos públicos".

TEXTO VIGENTE

"ART.110.- Podrán ser sujetos de juicio político los Senadores y Diputados al Congreso de la Unión, los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los Secretarios de Despacho, los Jefes de Departamento Administrativo, los representantes a la Asamblea del Distrito Federal, el titular del órgano u órganos de gobierno del Distrito Federal, el Procurador General de la República, el Procurador General de Justicia del Distrito Federal, los magistrados de Circuito y jueces de

Distrito, los magistrados y jueces del Fuero Común del Distrito Federal, los directores generales o sus equivalentes de los organismos descentralizados, empresas de participación estatal mayoritaria, sociedades y asociaciones asimiladas a éstas y fideicomisos públicos".

TEXTO REFORMADO

"ART. 111.- Para proceder penalmente contra los Diputados y Senadores al Congreso de la Unión, los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los Secretarios de Despacho, los Jefes de Departamento Administrativo, el Jefe del Departamento del Distrito Federal, el Procurador General de la República y el Procurador General de Justicia del Distrito Federal, por la comisión de delitos durante el tiempo de su encargo, la Cámara de Diputados declarará por mayoría absoluta de sus miembros presentes en sesión si ha o no lugar a proceder contra el inculpado".

TEXTO VIGENTE

"ART. 111.- Para proceder penalmente contra los diputados y senadores al Congreso de la Unión, los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los Secretarios de Despacho, los Jefes de Departamento Administrativo, los representantes a la Asamblea del Distrito Federal, el titular del órgano de gobierno del Distrito Federal, el Procurador General de la República y el Procurador General de Justicia del Distrito Federal, por la comisión de delitos durante el tiempo de su encargo, la Cámara de Diputados declarará por mayoría absoluta de sus miembros presentes en sesión, si ha o no lugar a proceder contra el inculpado".

Como ya lo apuntamos, las reformas al primer párrafo de los artículos 110 y 111 respectivamente, se llevaron a cabo por las razones de terminología que ya han sido expresadas en el comentario que antecede, a iniciativa de las Comisiones correspondientes, siendo además introducidos al texto de los citados preceptos para los efectos legales correspondientes, a los "Representantes a la Asamblea del Distrito Federal."

Veámos ahora en que consistió la reforma al artículo 127 Constitucional:

TEXTO REFORMADO

"ART. 127.- El Presidente de la República, los Ministros de la Suprema Corte de la Nación, los Diputados y Senadores al Congreso de la Unión y los demás servidores públicos recibirán una remuneración adecuada e irrenunciable por el desempeño de su función, empleo, cargo ó comisión, que será determinada anual y equitativamente en el Presupuesto de Egresos de la Federación o en los presupuestos de las entidades paraestatales, según corresponda".

TEXTO VIGENTE

"ART. 127.- El Presidente de la República, los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los diputados y senadores al Congreso de la Unión, los representantes a la Asamblea del Distrito Federal y los demás servidores públicos recibirán una remuneración adecuada e irrenunciable por el desempeño de su función, empleo, cargo o comisión, que será determinada anual y equitativamente en los Presupuestos de Egresos de la Federación y del Distrito Federal o en los presupuestos de las entidades paraestatales, según corresponda".

La reforma al artículo 127, primer párrafo; consistió en incluir en la enumeración de servidores públicos, a los "Representantes a la Asamblea del Distrito Federal", y en hacer referencia al Presupuesto de Egresos del Distrito Federal.

Finalmente tenemos que, el contenido de la fracción VI del artículo 74, que fue derogada del texto constitucional prescribía:

"ART. 74.- Son facultades exclusivas de la Cámara de Diputados":

"VI. Otorgar o negar su aprobación a los nombramientos de magistrados del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal que le someta el Presidente de la República...";

La posibilidad de otorgar o negar la aprobación, respecto a los nombramientos de magistrados del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, dejó de ser facultad exclusiva de la Cámara de Diputados, y actualmente corresponde a la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, en términos del inciso H), de la base 3a., fracción VI del artículo 73 de la Constitución Política vigente y a éste obedece la derogación en comento.

A. ESTABLECIMIENTO, ORGANIZACION Y COMPETENCIA DE LA ASAMBLEA DE REPRESENTANTES DEL DISTRITO FEDERAL

En el texto constitucional se regula el establecimiento, organización y la competencia de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, al fijar las bases para su instalación e integración; lo relativo al período de elección de sus miembros; la designación, suplencia y forma de cubrir las vacantes de los representantes a la Asamblea; las bases de elección y registro de candidatos a que deben someterse los partidos políticos; los requisitos de carácter personal para ser representante a la Asamblea; y lo más importante, el cúmulo de facultades constitucionales que le son otorgadas a este órgano; así mismo, se reglamenta lo concerniente a los períodos de sesiones ordinarias, extraordinarias y de receso; el fuero constitucional y la inviolabilidad del recinto donde se reúnen a sesionar, y las responsabilidades en que pueden incurrir estos servidores públicos.

a). DEL ESTABLECIMIENTO

La Asamblea de Representantes del Distrito Federal está integrada por un total de 66 representantes de los cuales, 40 son electos según el principio de votación mayoritaria relativa, mediante el sistema de distritos electorales uninominales; y 26 son electos según el principio de representación proporcional, mediante el sistema de listas votadas en una circunscripción plurinomial.

El Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, publicado en el Diario Oficial de la Federación del 15 de agosto de 1990, mismo que entró en vigor al día siguiente de la publicación y que abrogó al Código Federal Electoral de 29 de diciembre de 1986, se encarga de establecer la demarcación de los 40 distritos electorales uninominales para la elección de los miembros a la Asamblea por el principio de mayoría relativa, señalando que será la misma en que se divide el territorio del Distrito Federal, para la elección de Diputados Federales al Congreso de la Unión, por el mismo principio (Artículo 346, número 1 Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales).

Para la elección de los 26 representantes a la Asamblea por el principio de representación proporcional, sólo habrá una circunscripción plurinomial que será el territorio del Distrito Federal (artículo 346, número 3 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales).

En el caso de que el número de Diputados Federales en el Distrito Federal no sea igual al número de Representantes a la Asamblea; el Consejo General del Instituto Federal Electoral hará la revisión correspondiente (artículo 346, número 2 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales).

Como el Consejo General del Instituto Federal Electoral es el órgano encargado de aprobar la división de los 300 distritos electorales uninominales, de acuerdo con el proyecto que presente la Junta General Ejecutiva, la revisión a que se refiere el precepto citado será previa a la jornada electoral, de esta forma es difícil que exista la incongruencia a que se refiere dicho numeral.

En el caso de los 26 representantes a la Asamblea por el principio de representación proporcional, la Constitución señala algunas bases en lo particular y deja al ordenamiento secundario la regulación del procedimiento, el cual debe tomar en cuenta las reglas establecidas en el artículo 54 Constitucional, para la elección de Diputados Federales por el principio que se analiza.

Las bases que de manera particular señala nuestra Carta Magna para la elección de los 26 representantes por el principio de representación proporcional son las siguientes:

A) Un partido político, para obtener el registro de su lista de candidatos a representantes, debe probar que participa con candidatos por mayoría relativa en todos los distritos uninominales del Distrito Federal.

B) El partido político que alcance el 1.5% del total de la votación emitida para la lista de la circunscripción plurinominal, tendrá derecho a que le sean atribuidos representantes según el principio de representación proporcional.

D) Ningún partido puede contar con más de 43 representantes electos mediante ambos principios.

E) Si un partido político obtiene el mayor número de constancias de mayoría y además obtiene por lo menos el 35% de la votación en el Distrito Federal, le será otorgada la constancia de asignación por el número suficiente de representantes para alcanzar la mayoría absoluta de la Asamblea.

El Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, reglamenta en sus artículos 366 a 371 el procedimiento para la asignación de constancias por el principio de representación proporcional.

Estimamos que no es objeto de este estudio ahondar sobre la forma en que el código antes citado regula el procedimiento de mayoría relativa y el de representación proporcional, mismo que contempla diversas hipótesis, sin embargo, consideramos conveniente tratar de dar una conceptualización de los principios de elección a que nos hemos venido refiriendo.

Así el autor René González de la Vega nos dice sobre el principio de mayoría relativa que es "el sistema que acoge nuestro orden jurídico electoral y el cual da el triunfo al candidato que entre todos los contendientes al mismo cargo, obtenga el mayor número de votos, sin que se necesite una mayoría absoluta del 50% más uno, ésto es, por ejemplo, si hay cuatro candidatos a un cargo de elección popular y se acomodara la votación del 100% en un 40% para uno de ellos, y los tres restantes obtuvieron 20%, 25% y 15%, respectivamente, triunfará el primero de ellos por mayoría relativa". (22)

El principio de representación proporcional no lo define el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, pero podemos decir que es el sistema de elección que plasma nuestro derecho positivo electoral y mediante el cual, el candidato obtiene el triunfo como representante a la Asamblea o a Diputado Federal; según el caso, en razón del número de votos obtenidos por su partido y no de manera personal cumpliendo los porcentajes y requisitos que establezcan las leyes.

b). DE LA ORGANIZACION

Con base en el artículo 2o. de la Ley Orgánica de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, la organización y funcionamiento se rige por lo dispuesto en la Constitución Federal, por la citada ley y por el Reglamento para su gobierno interior, mismo que es expedido por la propia Asamblea sin la intervención de ningún otro órgano.

Para el desarrollo de sus funciones la Asamblea de Representantes del Distrito Federal cuenta con órganos de dirección, de trabajo y técnico administrativos.

De acuerdo con el artículo 33 de su Reglamento Interior, a los órganos de dirección les corresponde el gobierno de la Asamblea y su representación ante todo género de autoridades. A los órganos de trabajo les corresponde realizar el estudio y dictamen, consulta, promoción, gestoría, supervisión y, en general, preparar todas las

resoluciones que el Pleno deba adoptar para el ejercicio de las atribuciones que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, su Ley Orgánica y su reglamento le otorgan.

A los órganos técnico administrativos corresponde realizar las tareas de apoyo que permitan tanto a los órganos directivos como a los órganos de trabajo, el cumplimiento de sus atribuciones constitucionales, legales y reglamentarias.

Como órganos de dirección tenemos a la Mesa Directiva y a la Comisión de Gobierno.

Los órganos técnico administrativos se componen por la Oficialía Mayor, la Tesorería, la Dirección General de Comunicación Social y el Centro de Informática y Documentación.

Los órganos de trabajo están compuestos por doce comisiones de estudio y dictamen y cuatro comités de apoyo.

La Comisión de Gobierno, es el órgano de gobierno de la Asamblea, que se integra por siete Representantes electos por voto mayoritario del pleno de la Asamblea. En época de receso la Comisión de Gobierno coordina los trabajos de las comisiones y comités, además de fungir como enlace y apoyo de los grupos partidistas.

La Comisión elige de entre sus miembros, un Presidente y a un Secretario. Durante los recesos el Presidente ostentará la representación de la Asamblea debiendo el Secretario suplir las ausencias del Presidente.

Por su parte, la Mesa Directiva es órgano de dirección de la Asamblea durante los períodos de sesiones, su integración es plural y se compone de un Presidente, cuatro vicepresidentes, dos Secretarios y dos Prosecretarios.

A la mesa directiva le corresponde bajo la autoridad de su Presidente, preservar la libertad de las deliberaciones, cuidar la efectividad de los trabajos y aplicar con imparcialidad las normas y acuerdos que rigen a la Asamblea de Representantes.

Entre las atribuciones que le corresponden al Presidente de la Mesa Directiva se encuentran las de abrir y clausurar las sesiones del Pleno así como prorrogarlas y suspenderlas por causa justificada; conducir los debates y deliberaciones cuidando la eficiencia de los trabajos y la dignidad de la Asamblea; velar por el respeto del fuero de los Representantes y preservar la inviolabilidad del recinto.

Como mencionamos anteriormente, los órganos de trabajo se componen de doce comisiones y cuatro comités de apoyo, su competencia de conocimiento se encuentra dividida por materia.

Así, las distintas comisiones conocen de asuntos relativos a seguridad pública; protección civil; administración y procuración de justicia; derechos humanos; uso del suelo; reservas territoriales; vivienda; minas; materiales pétreos; tratamiento de basura; agua y drenaje; tratamiento de aguas; parques y jardines; educación; derechos de la mujer; vialidad y tránsito, transporte; alumbrado público; cementerios; previsión social; tecnología e informática; vigilancia presupuestal y contable del Distrito Federal.

Los comités de apoyo a las doce comisiones existentes actualmente son: a) El Comité de Atención Ciudadana; b) Comité de Asuntos Editoriales; c) Comité de Promoción y Participación Ciudadana c) Comité de Administración de la Asamblea de Representantes.

c). DE LA COMPETENCIA

Además de la facultad de emitir normas de carácter general llamadas bandos, ordenanzas y reglamentos de policía y buen gobierno, la Asamblea de Representantes con el objeto de incrementar la participación ciudadana de los habitantes del Distrito Federal, está facultada para realizar funciones de consulta, promoción, gestoría, evaluación y supervisión de las funciones administrativas del gobierno del propio Distrito, según se desprende de las facultades contenidas en los incisos A), B), C), D), E) Y F); de la base 3a. y de la base 4a. que han quedado transcritas en títulos anteriores.

B. EL PERIODO DE ENCARGO

La Constitución Política vigente, establece que los representantes a la Asamblea durarán en su encargo tres años, existiendo por cada propietario un suplente.

Las vacantes son cubiertas de acuerdo con lo que señala el artículo 77 fracción IV de nuestro máximo ordenamiento jurídico, mismo que nos permitimos reproducir a continuación:

"ART.77.- Cada una de las Cámaras puede, sin la intervención de la otra":

"IV. Expedir convocatoria para las elecciones extraordinarias con el fin de cubrir las vacantes de sus respectivos miembros. En el caso de la Cámara de Diputados, las vacantes de sus miembros electos por el principio de representación proporcional, deberán ser cubiertas por aquellos candidatos del mismo partido que sigan el orden de la lista regional respectivamente, después de habersele asignado los diputados que le hubieren correspondido."

C. REQUISITOS PARA SER REPRESENTANTE A LA ASAMBLEA

Los representantes a la Asamblea del Distrito Federal, deben reunir los mismos requisitos que se exigen para ser Diputado Federal y que se contienen en el artículo 55 de la Constitución Política vigente; además, resultan aplicables a los representantes a la Asamblea las limitaciones y prohibiciones que señalan los artículos 59, 61, 62 y 64 Constitucionales.

Los requisitos que se establecen en el artículo 55 Constitucional, son los siguientes:

"ART. 55.- Para ser diputado se requieren los siguientes requisitos":

"I. Ser ciudadano mexicano, por nacimiento, en ejercicio de sus derechos";

"II. Tener veintiún años cumplidos el día de la elección";

"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".

"Para poder figurar en las listas de las circunscripciones electorales plurinominales como candidato a diputado, se requiere ser originario de alguna de las entidades federativas que comprenda la circunscripción en la que se realice la elección, o vecino de ella con residencia efectiva de más de seis meses anteriores a la fecha en que la misma se celebre".

"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 Secretario 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".

"Los Gobernadores de los estados no podrán ser electos en las entidades de sus respectivas jurisdicciones durante el periodo de su encargo, aún cuando se separen definitivamente de sus puestos".

"Los Secretarios de gobierno de los Estados, los Magistrados y Jueces Federales o del Estado no podrán ser electos en las entidades de sus respectivas jurisdicciones si no se separan definitivamente de sus cargos 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".

Cabe señalar que el artículo 7 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales establece los requisitos adicionales que deben cubrir los aspirantes a representantes a la Asamblea, por disposición de su diverso 347 y que son:

"ART.7 1. Son requisitos para ser Diputado Federal o Senador, además de los que señalan respectivamente los artículos 55 y 58 de la Constitución, los siguientes":

"a) Estar inscrito en el Registro Federal de Electores y contar con credencial para Votar";

"b) No ser consejero magistrado en el Consejo General del Instituto Federal Electoral";

"c) No ser magistrado, juez instructor o secretario del Tribunal Federal Electoral";

"d) No pertenecer al personal profesional del Instituto Federal Electoral";

"e) No ser consejero en el Consejo General o consejero ciudadano ante los Consejos Locales o Distritales del Instituto, salvo que se separe seis meses antes de la elección";

"f) No ser presidente municipal o delegado político en el caso del Distrito Federal, ni ejercer bajo circunstancia alguna las mismas funciones, salvo que se separe del cargo tres meses antes de la fecha de la elección";

"g) No ser diputado local, ni representante ante la Asamblea del Distrito Federal, salvo que se separe de sus funciones tres meses antes de la fecha de la elección de que se trate; y"

"h) No ser representante de partido político ante el Consejo General o ante los Consejos Locales o Distritales del Instituto, salvo que se separe tres meses antes de la elección".

Además, para ser Representante a la Asamblea, se deben satisfacer otros requisitos que son los contenidos en el artículo 347 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales:

"ART.347 1. Son requisitos para ser representante de la Asamblea, además de los que se señalan en el artículo 7o. de este Código, los siguientes":

"a) Ser originario del Distrito Federal, o vecino de él con residencia efectiva de seis meses anteriores a la fecha de la elección";

"b) No ser Procurador de la República o Procurador General de Justicia del Distrito Federal, a menos que se separe definitivamente de su función noventa días antes de la elección";

"c) No ser magistrado de circuito o juez de distrito en el Distrito Federal, a menos que se separe definitivamente de sus funciones noventa días antes de la elección";

"d) No ser magistrado del Tribunal Superior de Justicia ni del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, a menos que se separe definitivamente de sus funciones noventa días antes de la elección";

"e) No ser titular del órgano de gobierno del Distrito Federal, ni titular de las unidades administrativas, órganos desconcentrados o entidades paraestatales de la administración pública del Distrito Federal, a menos que se separe definitivamente de sus funciones noventa días antes de la elección; y"

"f) No ser Senador o Diputado Federal o Local de alguna entidad federativa, a menos que se separe definitivamente de sus funciones noventa días antes de la elección".

D. EL COLEGIO ELECTORAL

El Colegio Electoral de la Asamblea de Representantes, es el órgano encargado de calificar la elección de sus miembros. El artículo 73 base 3a. de nuestra Carta Magna señala que éste se integrará, por todos los presuntos representantes en los términos de la ley respectiva.

Las resoluciones que dicte el Colegio Electoral sobre la calificación de los representantes es definitiva y no acepta recurso o medio de defensa alguno.

Los trabajos del Colegio Electoral para la calificación, son conducidos por una Mesa Directiva integrada por cinco miembros electos por el propio Colegio por mayoría de votos según lo dispone el artículo 31 de la referida Ley Orgánica.

Así mismo, dicho ordenamiento dispone que para que pueda sesionar el Colegio Electoral deberán concurrir más de la mitad de sus miembros.

Además de realizar la calificación de los representantes, corresponde al Colegio Electoral efectuar la instalación de la Asamblea.

Cada Asamblea antes de clausurar el último período de sesiones de su ejercicio trianual, nombrará de entre sus miembros una

Comisión encargada de instalar el Colegio Electoral de la siguiente.

El artículo 11 del Reglamento para el Gobierno Interior de la Asamblea de Representantes, dispone que a la Comisión Instaladora del Colegio Electoral le corresponde:

I.- Recibir la documentación electoral, las resoluciones y los expedientes relativos que remitan los organismos electorales competentes;

II.- Entregar dentro de las veinticuatro horas anteriores al 30 de octubre las tarjetas de acceso a la instalación del Colegio a los representantes que tengan constancia de mayoría o de asignación proporcional;

III.- Instalar el Colegio Electoral el 31 de octubre haciendo la declaratoria correspondiente, procediéndose de inmediato a la elección de la Mesa Directiva a la que una vez elegida la Comisión Instaladora hará entrega de la documentación correspondiente y abandonará el recinto concluyendo su función.

La Mesa Directiva se integra por un Presidente, dos Vicepresidentes y dos Secretarios.

Para llevar a cabo la calificación de las elecciones, el Colegio Electoral deberá formar cuando menos tres comisiones dictaminadoras durante la primera sesión siguiente a su instalación. Dichas comisiones se integrarán por los miembros que designe la Mesa Directiva garantizando la participación en las mismas de todos los grupos de partidos que hayan tenido acceso al Colegio Electoral.

Ninguna Comisión Dictaminadora podrá calificar la elección de miembros de su partido. El Colegio Electoral por mayoría de votos de sus miembros aprobará o no los dictámenes de las comisiones debiendo sesionar el tiempo que sea necesario para ello.

La calificación de las elecciones deberá quedar concluida a más tardar el 13 de noviembre del año de la elección, de no aprobarse todas; los casos pendientes los resolverá la Asamblea una vez abierto el período de sesiones respectivo.

La instalación de la Asamblea de Representantes deberá verificarse el día 14 de noviembre con la declaratoria correspondiente del Presidente de la Mesa Directiva del Colegio Electoral, quien rendirá protesta y tomará la de los demás Representantes. Con ello, se terminarán las funciones del Colegio Electoral ya que posteriormente a que se declare legalmente constituida entrarán en funciones los demás órganos que hemos analizado.

E. FACULTAD DE LA ASAMBLEA PARA EMITIR NORMAS DE CARACTER GENERAL

Con fundamento en lo dispuesto por la base 3a. fracción VI del artículo 73 Constitucional, la Asamblea tiene facultades para emitir ordenanzas, bandos y reglamentos de policía y buen gobierno, en las materias que el citado precepto Constitucional señala.

a). LA FACULTAD REGLAMENTARIA EN EL DISTRITO FEDERAL

Hasta antes de la reforma del 10 de agosto de 1987, al artículo 73 fracción VI, base 3a; la Constitución Política Mexicana confería de manera exclusiva en su artículo 89 fracción I, la facultad reglamentaria en favor del titular del Poder Ejecutivo (Presidente de la República), para el Distrito Federal.

En efecto, así lo ha establecido la H. Suprema Corte de Justicia de la Nación en el criterio que a continuación se transcribe:

"FACULTAD REGLAMENTARIA DEL EJECUTIVO. El artículo 89 fracción I, de la Constitución Federal ha establecido en favor del Presidente de la República la que se ha denominado facultad reglamentaria al disponer que debe proveer en la esfera administrativa a la exacta observancia de las leyes, según lo han reconocido la jurisprudencia y la doctrina mexicanas en la inteligencia de que al ejercitar la facultad reglamentaria, el Ejecutivo realiza materialmente una función legislativa aunque formalmente debe considerarse de orden administrativo, toda vez que da normas creadoras de situaciones jurídicas de carácter general, abstracto y permanente que no pueden ser modificadas, sino por otro acto de la misma naturaleza del que las creó. Por lo mismo, es inexacto que la función legislativa esté reservada de modo exclusivo al Congreso de la Unión, ya que constitucionalmente el Ejecutivo está facultado para ejercitarla, al hacer uso de la facultad reglamentaria y dentro de los límites propios de ésta, que por tener como finalidad el desarrollo de las normas establecidas en la ley reglamentada, no puede contrariar éstas, pero sí adecuarlas a las múltiples situaciones que pueden quedar regidas por ellas".

"Tomo CXXII, p. 283.- Amparo en revisión en materia de trabajo 9155/45 Sedas Aguila, S.A.y Coags.- 13 de octubre de 1954.- Unanimidad de cuatro votos".

A partir de la citada reforma se crea la Asamblea de Representantes del Distrito Federal con facultades para expedir reglamentos de policía y buen gobierno que, sin contravenir lo dispuesto por las leyes y decretos expedidos por el Congreso de la Unión para el Distrito Federal, tengan por objeto atender las necesidades que se manifiesten entre los habitantes del propio Distrito, en las materias que en la base 3a. fracción VI del artículo 73 Constitucional se establecen.

Luego entonces, actualmente la facultad reglamentaria ya no es exclusivamente de la incumbencia del titular del Poder Ejecutivo, toda vez que la Asamblea de Representantes es un órgano de representación ciudadana que no depende del citado poder.

En conclusión, la facultad reglamentaria en el ámbito del Distrito Federal, es una función normal que corresponde tanto al titular del Poder Ejecutivo como a la Asamblea de Representantes del Distrito Federal porque así está conferida por nuestra Constitución.

b). LA FACULTAD REGLAMENTARIA DEL TITULAR DEL PODER EJECUTIVO

Como ya lo mencionamos, la facultad reglamentaria del Poder Ejecutivo deriva de la fracción I del artículo 89 Constitucional al establecer:

"ART. 89.- Las facultades y obligaciones del Presidente son las siguientes":

"I. Promulgar y ejecutar las leyes que expida el Congreso de la Unión, proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia";

Cabe señalar que la citada fracción I, no confiere de manera expresa la facultad reglamentaria para el Presidente de la República, sino que ésta puede desprenderse de sus antecedentes históricos y actualmente de la interpretación que la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha hecho de la misma.

Todas las Constituciones anteriores a la de 1857 establecieron en forma expresa la facultad del Ejecutivo de expedir reglamentos para el cumplimiento de la Constitución y leyes generales.

Andrés Serra Rojas nos expone como antecedentes de la facultad reglamentaria los siguientes:

"La Constitución española de Cádiz de 18 de marzo de 1812, publicada en México en septiembre del mismo año, tuvo una vigencia muy limitada. El artículo 171 fracción II señala las prerrogativas del monarca y le otorga la facultad de expedir reglamentos e instrucciones que crea conveniente para la ejecución de las leyes".

"El Decreto Constitucional para la libertad de América Mexicana o Constitución de Apatzingán de 22 de octubre de 1814, fue también una legislación que no estuvo vigente por las condiciones mismas de los acontecimientos históricos. Este proyecto faculta al Congreso General para aprobar ciertos reglamentos. El artículo 170 establece: "Se sujetará el Supremo Gobierno a las leyes, y reglamentos que adoptará o sancionará el Congreso".

"El acta Constitutiva de 31 de enero de 1824, dispone en el artículo 16, fracción XIV: "Son atribuciones del Ejecutivo: Dar decretos y órdenes para el mejor cumplimiento de la Constitución y leyes generales..."

"La Constitución Federal de 4 de octubre de 1824, dispone en el artículo 110, fracción II: " Las atribuciones del Presidente de la República son las que siguen: Dar reglamentos, decretos y órdenes para el mejor cumplimiento de la Constitución, Acta Constitutiva y leyes generales".

"Las siete leyes constitucionales de 30 de diciembre de 1836 dispone: Ley 4a, artículo 17, fracción I: "Son atribuciones del Presidente de la República: I. Dar, con sujeción a las leyes generales respectivas, todos los decretos y órdenes que contengan para la mejor administración pública, observancia de la Constitución y leyes, y, de acuerdo con el Consejo, los reglamentos para el cumplimiento de éstas".

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

"Las bases orgánicas de 12 de junio de 1843 en su artículo 87, fracción IV: "Corresponde al Presidente de la República : IV. Expedir órdenes y dar los reglamentos necesarios para la ejecución de las leyes sin alterarlas ni modificarlas".

"El primer proyecto de Constitución de 26 de agosto de 1842, en su artículo 95, fracción II, fijó "expedir con sujeción a las leyes las órdenes y decretos que juzgue convenientes para la mejor Administración pública en los ramos de su incumbencia y dar con acuerdo del Consejo, los reglamentos necesarios para el cumplimiento de las leyes y decretos". El voto particular de la minoría de la comisión, estableció en el artículo 60, fracción II: "Dar con sujeción a las leyes, órdenes, decretos y reglamentos para el mejor cumplimiento de las leyes generales".

"El segundo proyecto de Constitución es igual al de la minoría".

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

"El artículo 85, fracción I de la Constitución de 1857, es igual al artículo 86, fracción II del proyecto de la Comisión de Constitución y también es igual al artículo 89, fracción I de la Constitución de 1917".

"Este precepto fue discutido en la sesión del Congreso Constituyente del día 17 de octubre de 1856".

"Se dio lectura a la fracción I del artículo 85 del proyecto y se suscitó esta discusión, que es interesante sobre el concepto de ejecución":

"El señor Barbachano propone que se añada la obligación de hacer ejecutar las leyes. El señor Guzmán cree innecesaria la adición porque ejecutar quiere decir vigilar la ejecución de la ley".(23)

Como se desprende de lo anterior la Constitución Política de 1857 y nuestra Constitución ya no señalaron en forma expresa la facultad de expedir reglamentos sino que sólo se hizo mención a la ejecución de las leyes proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia.

En efecto, propiamente la facultad reglamentaria del Ejecutivo se localiza en la fracción I del artículo 89 Constitucional, ya que como hemos señalado ahí se indica que debe proveer en la esfera administrativa a su exacta observancia. La jurisprudencia de nuestro Máximo Tribunal ha visto también en este precepto la citada

(23) Andrés Berra Rojas. "Derrocho Administrativo", Tomo I Editorial Porrúa S.A. México 1968. páginas 197 y 198.

facultad reglamentaria al establecer:

"REGLAMENTOS ADMINISTRATIVOS. FACULTAD DEL PRESIDENTE DE LA REPUBLICA PARA EXPEDIRLOS. SU NATURALEZA. El artículo 89 fracción I de Nuestra Carta Magna, confiere al Presidente de la República tres facultades: a) la de promulgar las leyes que expida el Congreso de la Unión; b) la de ejecutar dichas leyes; y c) la de proveer en la esfera administrativa a su exacta observancia, o sea la facultad reglamentaria. Esta última facultad es la que determina que el Ejecutivo pueda expedir disposiciones generales y abstractas que tienen por objeto la ejecución de la ley, desarrollando y complementando en detalle las normas contenidas en los ordenamientos jurídicos expedidos por el Congreso de la Unión. El reglamento es un acto formalmente administrativo y materialmente legislativo; participa de los atributos de la ley aunque sólo en cuanto a que ambos ordenamientos son de naturaleza impersonal, general y abstracta. Dos características separan la ley del reglamento en sentido estricto: este último emana del Ejecutivo, a quien incumbe proveer en la esfera administrativa a la exacta observancia de la ley, y es una norma subalterna que tiene su medida y justificación en la ley. Pero aún en lo que aparece común en los dos ordenamientos que es su carácter general y abstracto, separánse por la finalidad que en el área del reglamento se imprime a dicha característica, ya que el reglamento determina de modo general y abstracto los medios que deberán emplearse para aplicar la ley a los casos concretos".

"Tesis Jurisprudencial Número 512, apéndice 1917-1975, Tercera Parte, Segunda Sala, página 846".

Por su parte, la doctrina ha visto el fundamento de la facultad reglamentaria del ejecutivo en el artículo 89, fracción I, y también en los artículos 92 y 107 fracción VIII, inciso A) de nuestra Constitución Política, al mencionar lo relativo al referendo de todo reglamento y a la competencia de la Suprema Corte en materia del recurso de revisión en contra de sentencias dictadas por los jueces de Distrito en el amparo indirecto, respectivamente, ya que estos preceptos establecen:

"ART. 92. Todos los reglamentos, decretos, acuerdos y órdenes del Presidente deberán estar firmados por el Secretario de Estado o Jefe del Departamento Administrativo a que el asunto corresponda, y sin este requisito no serán obedecidos".

"ART. 107..."

VIII...

"a) Cuando habiéndose impugnado en la demanda de amparo, por estimarlos directamente violatorios de esta Constitución, leyes federales o locales, tratados internacionales, reglamentos expedidos por el Presidente de la República de acuerdo con la fracción I del artículo 89 de esta Constitución y reglamentos de leyes locales expedidos por los gobernadores de los Estados, subsista en el recurso el problema de constitucionalidad".

c) NATURALEZA DE LOS REGLAMENTOS EXPEDIDOS POR EL PRESIDENTE DE LA REPUBLICA

Comenzaremos por dar sólo algunas definiciones que sobre el reglamento nos ha aportado la doctrina mexicana.

Para Gabino Fraga el reglamento es: "una norma o conjunto de normas jurídicas de carácter abstracto e impersonal que expide el Poder Ejecutivo en uso de una facultad propia y que tiene por objeto facilitar la exacta observancia de las leyes expedidas por el Poder Legislativo". (24)

Acosta Romero afirma que el reglamento: "es una manifestación unilateral de voluntad discrecional, emitida por un órgano administrativo legalmente investido de facultad o competencia para hacerlo (Presidente de la República en el ámbito federal, Gobernador del Estado en las entidades federativas), creadora de normas jurídicas generales que desarrollan los principios de una ley emanada del Congreso, a efecto de facilitar su ejecución y observancia en la esfera administrativa". (25)

Un concepto más actualizado del reglamento, aunque no por ello el más exacto y aceptable nos lo da Andrés Serra Rojas al definirlo como: "el conjunto de normas administrativas subordinadas a la ley, obligatorias, generales e impersonales, expedidas unilateral y espontáneamente por el Presidente de la República o por la Asamblea de Representantes del Distrito Federal en virtud de facultades discrecionales que le han sido conferidas por la Constitución o que resulten implícitamente del ejercicio del Poder Ejecutivo". (26)

Sobre la naturaleza jurídica del reglamento existen muy

(24) Gabino Fraga. "Derecho Administrativo". Ed. Porrúa S.A. México 1973. página 101.

(25) Miguel Acosta Romero. "Teoría General del Derecho Administrativo". Ed. Porrúa S.A. México 1988. página 766.

(26) Andrés Serra Rojas. Op. Cit. página 189.

diversas opiniones; sin embargo la doctrina y la jurisprudencia mexicana consideran al reglamento como un acto formalmente administrativo desde el punto de vista del órgano que lo crea y materialmente legislativo al identificarlo con la ley porque es impersonal, abstracto y crea, modifica o extingue situaciones jurídicas generales.

Resulta aplicable a lo antes expuesto la siguiente tesis jurisprudencial que en materia de amparo contra leyes ha emitido nuestro máximo tribunal:

"REGLAMENTOS. SON DE IDENTICA NATURALEZA QUE LAS LEYES Y PARA SU IMPUGNACION EN EL JUICIO CONSTITUCIONAL SON APLICABLES LAS MISMAS REGLAS. Las disposiciones del artículo 73 de la Ley de Amparo, en relación con la fracción I del Artículo 22 del mismo ordenamiento, no sólo son aplicables tratándose de leyes, sino que también tienen aplicación respecto de reglamentos en virtud de que las leyes y los reglamentos son sustancialmente intrínsecamente de la misma naturaleza pues son idénticos en cuanto a su generalidad y abstracción. Solamente se distinguen desde un punto de vista formal, es decir, en atención al órgano que los genera (las leyes son actos formalmente legislativos por provenir del Poder Legislativo y los reglamentos son formalmente actos administrativos por provenir del Presidente de la República). De ahí que ameriten idéntico tratamiento en cuanto se refiere a su impugnabilidad en la vía de amparo por serles aplicables las mismas reglas".

"Séptima Época, séptima parte: vol. 52. p. 41.- A.R. 2175/62.- Compañía Minera Asarco S.A.- unanimidad de cuatro votos".

d) EL PRINCIPIO DE SUBORDINACION O PRIMACIA DE LA LEY

Este principio consiste en que las disposiciones contenidas en una ley no pueden ser modificadas por un reglamento y se encuentra basado, según Acosta Romero, en la autoridad formal de las leyes reconocida en el inciso F) del artículo 72 de la Constitución en virtud de la cual, en la interpretación, reforma o derogación de las leyes deben observarse los mismos trámites establecidos para su creación. (27)

En virtud de este principio y de la jurisprudencia el Presidente de la República no puede, con sus reglamentos modificar una ley; sólo debe cumplir con su objeto, mismo que consiste

(27) Higuera Acosta Romero. Op. Cit. pp. 767.

en ejecutarla; ésto es, ampliarla complementándola o desarrollándola en detalle para facilitar su aplicación a un caso concreto y proveer en la esfera administrativa.

En otras palabras, en principio el reglamento justifica su razón de ser en la existencia de una ley formal y ésto no lo autoriza a rebasar sus disposiciones.

El criterio de nuestro máximo Tribunal en este aspecto es el sustentado en las siguientes tesis jurisprudenciales:

"FACULTAD REGLAMENTARIA. SUS LIMITES. Es criterio unánime tanto de la doctrina como de la jurisprudencia que la facultad reglamentaria, conferida en nuestro sistema constitucional únicamente al Presidente de la República y a los Gobernadores de los Estados, en sus respectivos ámbitos competenciales, consiste exclusivamente, dado el principio de la división de poderes que impera en nuestro país, en la expedición de disposiciones generales abstractas e impersonales que tienen como objeto la ejecución de la ley, desarrollando y completando en detalle sus normas, pero sin que, a título de su ejercicio pueda excederse al alcance de sus mandatos o contrariar o alterar sus disposiciones por ser precisamente la ley su medida y justificación".

"Informe de 1982, segunda Sala, pág. 105".

"FACULTAD REGLAMENTARIA DEL EJECUTIVO FEDERAL. INTERPRETACION DE LA FRACCION I DEL ARTICULO 89 DE LA CONSTITUCION. La facultad reglamentaria que el artículo 89 fracción I, de la Constitución Federal otorga al Ejecutivo de la Unión para proveer en la esfera administrativa a la exacta observancia de las leyes, puede ser ejercitada mediante distintos actos y en diversos momentos según lo ameriten las circunstancias, sin más límite que el de no rebasar ni contravenir las disposiciones que se reglamenten. Por tanto, no es forzoso que se ejerza tal facultad en un sólo acto, porque ello implicaría una restricción no consignada en el precepto constitucional".

"Amparo en revisión 7026/77.- Socorro Avila Hernández.- 26 de octubre de 1978.- unanimidad de cuatro votos.- Ponente Eduardo Langle Martínez.- Secretario Jaime C. Ramos Carreón.- Informe de 1978, segunda Sala. p 60".

"REGLAMENTOS. CESAN DE ESTAR VIGENTES CUANDO ES ABROGADA LA LEY EN QUE SE SUSTENTAN Y CUYOS PRECEPTOS PORMENORIZAN. Según lo previene el Artículo 9o del Código Civil, la vigencia de una ley no sólo puede cesar en cuanto a una parte de sus disposiciones, si son contrarias a las normas de la nueva ley ("derogación"); sino también de manera total ("abrogación"), ahora bien el artículo 2o. transitorio de la Ley Federal del Trabajo promulgada el 23 de diciembre de 1969, declara explícitamente que "se abroga" la Ley anterior, lo que significa que dejan de regir todos y cada uno de sus preceptos y (aún aquellos que no pugnarán en nada con ninguna de las normas que contiene el nuevo ordenamiento, ni con el sistema de éste), y dicha situación trae asimismo aparejada la insubsistencia del Reglamento de Higiene del Trabajo que se expidió sobre la base de la Ley del 18 de agosto de 1931. De conformidad con lo que se concluye de las enseñanzas de los tratadistas Gabino Fraga y Felipe Tena Ramírez (y salvo casos excepcionales; por ejemplo, los "reglamentos autónomos, como lo son los denominados gubernativos y de policía), el reglamento supone siempre la preexistencia de una ley cuyas disposiciones desarrolla y pormenoriza. El concepto mismo del reglamento que exige por necesidad, como requisito esencial e ineludible, la previa existencia de la ley a que aquél se refiere, y es, por tanto, lógicamente inadmisibles pensar en un reglamento que desarrollara los preceptos de una futura ley. El reglamento tiene su medida su único fundamento y su sola justificación, en la respectiva ley, a cuyo espíritu y a cuya estructura debe apearse estrictamente, dado que la única función de aquel consiste en determinar, de manera general y abstracta, los medios que han de emplearse para llevar a la práctica las prescripciones de la Ley,

desenvolviendo y detallando éstas. Así, se reitera que el reglamento debe apoyarse, específicamente, en una determinada ley, que se haya emitido con anterioridad, y que continúe en vigor cuando pretenda aplicarse el propio reglamento. Por su parte, otro autor, Alberto Trueba Urbina ha aclarado que "la abrogación de la Ley Federal del Trabajo del 18 de agosto de 1931 trae consigo, no sólo la derogación de todos sus preceptos y disposiciones conexas, sino de los reglamentos expedidos en relación con la misma, como son los reglamentos de inspección del trabajo, de higiene del trabajo... y otros más, que pierden su vigencia a partir del 1o. de mayo de 1970", razón por la cual "se deberán dictar los reglamentos que sean menester", referidos al nuevo ordenamiento legal. En estas condiciones, y puesto que el Presidente de la República no ha expedido, con posterioridad al 1o de mayo de 1970, ninguna disposición por la que decidiera mantener en vigor "El Reglamento de Higiene del Trabajo" a que se alude, cabe reiterar que es indebida la pretensión de aplicar, en perjuicio de la promovente, el mencionado reglamento".

"Amparo directo 755/77.-Cia. Industrial Mercerizadora, S.A.- 13 de octubre de 1977.- mayoría de votos.- Ponente: Juan Gómez Díaz.- Secretaria: María Soledad Hernández de Mozqueda.- Diciente: Manuel Castro Reyes, quien estima que la abrogación de la ley no trae como consecuencia automática la abrogación de los reglamentos, cuando la primera es sustituida, de inmediato por una nueva, con disposiciones iguales a la anterior, en estas situaciones, el reglamento subsiste entretanto no sea derogado, o desaparezcan los motivos que lo hicieron necesario, lo que no acontece en el caso del Reglamento de Higiene de la Ley Federal del Trabajo, al cual considera vigente".

Como consecuencia, tenemos que en nuestro derecho el Presidente de la República, no puede expedir reglamentos que desarrollen bases constitucionales puesto que en México, el reglamento administrativo está supeditado a la ley ordinaria expedida por el Congreso de la Unión, conforme al artículo 89 fracción I; sin embargo debemos señalar que existe otro órgano que si está facultado conforme al artículo 73 de la Constitución para expedir reglamentos autónomos, siendo este órgano la Asamblea de Representantes del Distrito Federal.

Por otra parte, un sector de la doctrina sustentada en la teoría del reglamento autónomo afirma que el Titular del Poder Ejecutivo si puede emitir reglamentos que regulen directamente un precepto de la Constitución, prescindiendo de la ley ordinaria.

Este sector postula que el fundamento del reglamento autónomo expedido por el Presidente de la República se encuentra en el artículo 21 de la propia Constitución que en su parte relativa dice:

"ART. 21. ...Compete a la autoridad administrativa la aplicación de sanciones por las infracciones de los reglamentos gubernativos y de policía las que únicamente consistirán en multa o arresto hasta por 36 horas.
..."

Según Gabino Fraga, de este precepto se desprende que los llamados reglamentos gubernativos y de policía pueden establecer penas y pueden restringir libertades individuales sin que sea necesaria una ley que señale los casos y modos para llevarlo a cabo.

Nosotros consideramos que los reglamentos a que se refiere el artículo 21 Constitucional no son autónomos, toda vez que la facultad reglamentaria del Presidente de la República se contiene en el artículo 89 fracción I y de éste se desprende sin lugar a duda que se encuentra conferida para proveer en la esfera administrativa a la exacta observancia de las leyes expedidas por el Congreso de la Unión y no para reglamentar directamente a la Constitución; pensamos que el Constituyente fué claro en este aspecto y que de haber pretendido otorgar al Presidente de la República la facultad para emitir reglamentos autónomos lo habría hecho en una norma específica y sin dejar lugar a duda, toda vez que no habría razón jurídica para no reconocer y elevar a rango constitucional los citados reglamentos autónomos expedidos por el Presidente de la República; así como actualmente el constituyente los ha admitido en nuestro derecho en tratándose de la facultad reglamentaria conferida a otro órgano diverso al Ejecutivo e independiente de éste llamado Asamblea de Representantes del Distrito Federal.

Luego entonces, nosotros estamos de acuerdo en que el Presidente de la República sólo pueda expedir reglamentos que vengan a ejecutar una ley, sin importar que el reglamento que emita sea de los llamados doctrinalmente ejecutivos o de policía y buen gobierno, puesto que puede emitir de ambos tipos, y que sin la existencia de la ley no se concibe la de aquél; por lo tanto, queda descartada toda posibilidad de expedir reglamentos que desarrollen de manera directa una base constitucional, pero debemos hacer hincapié en que esta prohibición sólo atañe a la facultad reglamentaria conferida al titular del Poder Ejecutivo, no así a la otorgada a otros órganos como lo es la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, la cual dentro de su ámbito de competencia emite reglamentos de los llamados autónomos.

e) LA FACULTAD REGLAMENTARIA DE LA ASAMBLEA DE REPRESENTANTES DEL DISTRITO FEDERAL

La facultad reglamentaria de la Asamblea tiene su fundamento en el artículo 73, fracción VI, base 3a. de la Constitución, al establecer en su parte correspondiente lo siguiente:

"ART. 73...

VI...

3a...

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

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

acción cultural;

..."

Como ya señalamos, la facultad reglamentaria en el Distrito Federal, hasta antes de la reforma de 1988 al artículo 73 Constitucional, correspondía únicamente al Presidente de la República; sin embargo, a partir del 10 de agosto del citado año, se encuentra depositada también en otro órgano denominado Asamblea de Representantes del Distrito Federal, que goza de autonomía e independencia con respecto a la forma de gobierno propia del Distrito Federal (Presidente de la República, Congreso de la Unión y Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal).

Lo anterior en virtud de que la Asamblea no es propiamente el Poder legislativo del Distrito Federal, a diferencia de lo que sucede con el Presidente de la República que es titular del Poder Ejecutivo y ejerce el gobierno en el Distrito Federal; así como el Congreso de la Unión que es el Poder Legislativo de la misma entidad y con el Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal que representa el Poder Judicial, lo que trae como consecuencia cierta dificultad para decidir su naturaleza y la de los actos que de ella emanan, especialmente tratándose de los ordenamientos jurídicos, que está facultada para expedir.

F. LOS REGLAMENTOS DE LA ASAMBLEA DE REPRESENTANTES. SU NATURALEZA EN RELACION CON LOS DEL PRESIDENTE DE LA REPUBLICA

Andrés Serra Rojas, equipara los reglamentos expedidos por la Asamblea, con los del Presidente de la República pues afirma citando a M. Waline, respecto de los primeros que: "Esas normas tienen por objeto ejecutar las leyes administrativas que expida el Congreso de la Unión, sin que el concepto "ejecución de las leyes" se agote en la facultad reglamentaria, ni asumir la misma fuerza jurídica de la ley, que es un acto típico de soberanía. Ante el silencio de una ley administrativa no cabe la función reglamentaria. En nuestro país todos los reglamentos son aquellos que, la doctrina administrativa denomina reglamentos ejecutivos, que desarrollan los propósitos contenidos en la ley, aunque algunas leyes administrativas, sobre organismos públicos, emplean nuevas denominaciones".

Nosotros consideramos que adoptar el criterio anterior sería tanto como sostener que no existen diferencias entre ambos tipos de reglamentos, circunstancia que no es real, pues basta observar y definir la naturaleza y objeto de cada uno de ellos, para advertir que no son iguales, y además apreciar diversas diferencias de carácter formal entre ambos.

La naturaleza de los reglamentos expedidos por el Presidente de la República ya ha quedado precisada en el inciso correspondiente, en el que concluimos que son actos formalmente

administrativos en atención al órgano que los emite y materialmente legislativos en tanto que son impersonales, abstractos y crean, modifican o extinguen situaciones jurídicas generales.

Por su parte, adoptando el mismo punto de vista orgánico que se ha utilizado para determinar la naturaleza de los reglamentos expedidos por el Presidente de la República; los reglamentos de policía y buen gobierno dictados por la Asamblea no son propiamente formalmente administrativos, en virtud de que se trata de un órgano autónomo en el sentido de que no depende del poder Ejecutivo del Distrito Federal; mientras que por los efectos que producen, son actos materialmente legislativos en tanto que son impersonales, abstractos, y crean, modifican o extinguen situaciones jurídicas generales.

Cabe señalar que en última instancia, por analogía, aceptamos que se consideren actos formalmente administrativos por tratarse de una cuestión meramente doctrinal que pretende clasificar las funciones del Estado en relación con la teoría de la división de poderes que prevalece en nuestro sistema jurídico y de gobierno en el Distrito Federal.

Constitucionalmente, los reglamentos dictados por el Presidente de la República, en virtud de su propia naturaleza derivada del artículo 89, fracción I, se encuentran sujetos al principio de primacía de la ley o de subordinación a la misma; mientras que los expedidos por la Asamblea que se limitan a los de policía y buen gobierno, son autónomos por mandato de la propia Constitución.

En efecto, el texto constitucional faculta a la Asamblea de Representantes para reglamentar, a través de ordenamientos de policía y buen gobierno, directamente preceptos de la Constitución prescindiendo de la ley secundaria expedida por el Congreso de la Unión para el Distrito Federal, en las materias señaladas en la Propia Constitución.

Lo anterior es así porque del artículo 73, fracción VI, base 3a. Constitucional desprendemos que esta facultad reglamentaria conferida a la Asamblea de Representantes, se encuentra circunscrita a cuatro condiciones o características específicas a saber:

PRIMERA.- Expedir reglamentos "de policía y buen gobierno".

Para Andrés Serra Rojas el reglamento de policía es sinónimo del bando de policía y se refiere a aquel que tiene como finalidad mantener el orden y la tranquilidad; en tanto que los reglamentos

de buen gobierno son aquellos que regulan determinadas actividades sociales que el poder público reglamenta. (28)

En el Derecho francés Marcel Waline (Droit Administratif, 9a. edición, página 122), define al reglamento de policía como una disposición que impone a todo ciudadano y a toda persona aunque se encuentre momentáneamente sobre territorio francés, ciertas obligaciones y ciertas reglas de conducta en el interés del mantenimiento del buen orden, la seguridad pública o de la salubridad pública. (29)

Para Ignacio Burgoa, los reglamentos gubernativos y de policía expedidos por el Presidente de la República para el Distrito Federal, hasta antes de la creación de la Asamblea de Representantes, son actos materialmente legislativos o sea abstractos, generales e impersonales, que tienen como materia de regulación cualquier actividad o situación que esté vinculada directamente con alguno de los objetivos de la acción gubernativa como pueden ser: evitar o reprimir cualquier acto o situación que altera la paz o tranquilidad pública; velar por la salubridad colectiva; procurar la seguridad común en diferentes aspectos; proteger la moralidad de la población; obtener y conservar la belleza de las villas o ciudades; facilitar los medios económicos para el sustento de la comunidad tratando de aliviar las necesidades públicas o haciendo posible su mejor satisfacción; y en general impedir la causación de un daño público; a colmar urgencias colectivas o a procurar un bienestar común; pudiendo establecerse en los ordenamientos reglamentarios obligaciones o prohibiciones a cargo de los particulares, cuyo incumplimiento o transgresión represente un obstáculo para la obtención de cualquiera de las citadas finalidades gubernativas y pueden contener los castigos aplicables a las faltas de estos reglamentos, pero sólo pueden consistir en multa o arresto en términos del artículo 21 Constitucional. (30)

En este orden de ideas, los reglamentos de la Asamblea, por ser exclusivamente de policía y buen gobierno tienen por objeto preservar la paz y la tranquilidad social, contribuyendo a la mejor convivencia de los gobernados, cumpliendo así con los objetivos colectivos de la política gubernativa que como tal debe procurar el bienestar social de los gobernados y evitarles en general cualquier damnificación.

(28) Andréa Serra Rojas. Derecho Administrativo. Ed. Porrúa. México 1986. pag. 194.

(29) Citado por Andréa Serra Rojas. Op. Cit. pag. 194.

(30) Cfr. Ignacio Burgoa. Las Garantías Individuales. Ed. Porrúa. S.A. México 1983, pp. 635 a 642.

Cabe señalar que este tipo de reglamentos, por su propia naturaleza y objetivos, no proveen en la esfera administrativa ejecutando, desarrollando o ampliando una ley expedida por el Congreso de la Unión para el Distrito Federal, siendo de aclarar que si en determinado momento estos reglamentos regulan, dentro de las materias de su competencia, cuestiones contempladas en una ley secundaria, la única limitante es no contravenir dicha ley, lo que no implica que por guardar esta relación la esté ejecutando en términos del artículo 89, fracción I de la Constitución.

SEGUNDA.- Que no contravengan lo dispuesto por las leyes o decretos expedidos por el Congreso de la Unión para el Distrito Federal.

Para explicar este aspecto, es necesario hacer la distinción entre los conceptos de subordinación y de contravención para luego aplicarlos en relación con las leyes del Congreso de la Unión.

La palabra subordinación, viene del latín subordinatio, -onis, que significa sujeción a la orden, mando o dominio de uno. (31)

La palabra contravención es la acción y efecto de contravenir, entendiéndose por contravenir del latín contravenire, obrar en contra de lo que está mandado. (32)

Aplicando estos significados a nuestro estudio, podemos concluir que la limitante constitucional en relación a los reglamentos emitidos por la Asamblea, se refiere a no ir en contra de lo mandado que en este caso es lo dispuesto por las leyes y decretos expedidos por el Congreso de la Unión para el Distrito Federal, y no se refiere a la dependencia que un reglamento puede tener respecto de la ley que reglamenta, en la medida que su justificación jurídica se da en razón de la existencia de dicha ley.

Luego entonces podemos afirmar que, por disposición Constitucional se elimina el requisito de subordinación legal del reglamento cuando se trata de los expedidos por la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, toda vez que el mandato de la Constitución en el sentido de que estos reglamentos no deben contravenir lo dispuesto por las leyes secundarias que rigen en el Distrito Federal, se ajusta al hecho de que se trata de reglamentos de policía y buen gobierno como tradicionalmente se

(31) *Diccionario de la Lengua Española de la Real Academia Española*, Editorial Espasa Calpe, S.A., Madrid 1970, página 1223.

(32) *Real Academia Española*, *Op. Cit.* página 356.

han definido y que por lo tanto cumplen una función diversa a la de los reglamentos ejecutivos, razón por la cual, si bien es cierto que no tienen una relación de ejecución con las leyes secundarias porque no es su función pormenorizarlas, también lo es que no deben quebrantar o exceder el orden jurídico establecido por las propias leyes, máxime que aquellos son ordenamientos de menor jerarquía que éstas.

Abundando en lo anterior, cuando el artículo 73 Constitucional expresa que la Asamblea esta facultada para dictar reglamentos de policía y buen gobierno "sin contravenir lo dispuesto por las leyes y decretos expedidos por el Congreso de la Unión para el Distrito Federal", no se refiere al principio de subordinación del reglamento a la ley entendida como condicionante de la existencia de aquél, sino al principio de jerarquía de las normas ó lo que llama Hans Kelsen la construcción escalonada del orden jurídico. (33)

Es decir, un reglamento autónomo emitido por el Presidente de la República será inconstitucional no sólo por contrariar algún mandato de la Constitución en general, sino especialmente por no apoyarse en un texto legal; mientras que por otra parte, los reglamentos autónomos expedidos por la Asamblea no son inconstitucionales por el hecho de regular directamente una base constitucional, pues estos tienen su apoyo en la propia Carta Suprema que elimina el requisito legal.

TERCERA.- Que tengan por objeto atender las necesidades que se manifiesten entre los habitantes del Distrito Federal.

Esta característica se encuentra definitivamente relacionada con la naturaleza misma de los reglamentos de policía y buen gobierno, es decir, atender necesidades de los gobernados con el objeto de propiciar su bienestar social y alcanzar una convivencia armónica traducida en la paz social.

El objeto de estos reglamentos, consistente en satisfacer necesidades de los habitantes del Distrito Federal, no sólo se desprende del texto constitucional, sino que verdaderamente se trata de la voluntad e intención contenida en la iniciativa de reformas presentada por el Presidente de la República y aprobada por las Comisiones Unidas de Gobernación y Puntos Constitucionales, y del Distrito Federal, de la Cámara de Diputados al manifestarse en el dictámen correspondiente que:

"La Asamblea que el ejecutivo propone crear, cuenta con significativas atribuciones normativas. Como cuerpo

[33] Hans Kelsen, *Teoría Pura del Derecho*, U.N.A.M. México 1983, pp. 232 y ss. "El orden jurídico no es un sistema de normas de derecho situadas en un mismo plano, ordenadas equivalentemente, sino una construcción escalonada de diversos estratos de normas jurídicas.

colegiado plural deberá dictar bandos, ordenanzas y reglamentos de policía y buen gobierno. La facultad reglamentaria se propone sin perjuicio de la misma que le corresponde al ciudadano Presidente de la República, en los términos del artículo 89 fracción I de la Constitución, respecto de leyes emanadas del Congreso de la Unión; se concreta por tanto, en los reglamentos conocidos en doctrina como autónomo o gubernativo y, en general, en aquellas normas tendientes a asegurar el buen gobierno de la ciudad.

La Asamblea habrá de encargarse de producir normas jurídicas de alcance general para todos los habitantes del Distrito Federal, que sin contravenir lo dispuesto por las leyes y decretos que expida el Congreso de la Unión, regulen situaciones concretas en materias específicas establecidas por la propia constitución. Surge así una competencia reglamentaria gubernativa reservada a la Asamblea en forma similar a la que para los Ayuntamientos garantizó en 1982 el Constituyente Permanente al adicionar un segundo párrafo a la fracción segunda del artículo 115 Constitucional. Los bandos ordenanzas y reglamentos de policía y buen gobierno, tendrán por contenido, fundamental, cuestiones de interés general relacionadas con la prestación de servicios públicos, desarrollo urbano, educación, salud y asistencia social, vías públicas, y establecimientos mercantiles, servicios auxiliares de la administración de justicia, seguridad pública y protección civil, establecimiento de zonas territoriales de reserva ecológica; alumbrado, parques, jardines, tránsito y vialidad, entre otros.

Al encomendarse a un órgano de representación popular la formulación de normas gubernativas y de policía de la capital, se rompe con el sistema que dejó tales atribuciones en manos del Ejecutivo Federal. Se propicia que en su formulación participen representantes electos por la ciudadanía a fin de que dichas normas atiendan y procuren mejor las necesidades e intereses de sus destinatarios".(34)

Lo anterior nos confirma que, en atención de su propia naturaleza, los reglamentos de policía y buen gobierno expedidos por la Asamblea son motivados para la atención de necesidades, toda vez que el objeto central de este tipo de reglamentos es

(34) Diario de los Debates de la Cámara de Diputados del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos, de abril 21 de 1987, páginas 12 y 13.

precisamente la satisfacción de necesidades colectivas con la finalidad de alcanzar la paz social y convivencia armónica ha que nos hemos referido.

Por su parte, el dictámen de las Comisiones Unidas de Gobernación, de Puntos Constitucionales y del Distrito Federal, de la Cámara de Senadores, se orienta en el mismo sentido que el de la Cámara de Diputados al expresar respecto de la facultad reglamentaria de la Asamblea de Representantes, lo siguiente:

"Por lo que respecta a las facultades que se propone conferir a esta Asamblea, las comisiones encuentran particularmente importante el otorgamiento de atribuciones para dictar, dentro del marco de la legislación expedida por el Congreso de la Unión, un conjunto de normas generales aplicables directamente a las materias que más preocupan a los ciudadanos capitalinos. Esta facultad tiene especial relevancia, porque resuelve con imaginación política, el problema de la intensificación de la participación ciudadana en estos momentos, sin necesidad de fragmentar en municipalidades, al Distrito Federal. Los ciudadanos tienen así la certeza de poder contar con una representación que de manera inmediata se aboque a la atención de los problemas típicamente ciudadanos y en cuya solución están interesados más decididamente, los habitantes de la urbe".

"... su función material es legislar sobre los problemas más sentidos de la población a que representará y aunque, con criterio superficial podría afirmarse que las normas de que se ocupará, reglamentarias todas ellas, son "menores", su contenido, como el de toda ley, es general y abstracto y su importancia es máxima dentro de la comunidad en que se aplicarán".

"La competencia asignada a la Asamblea de Representantes del Distrito Federal no disminuye en nada la competencia del Congreso de la Unión, ni de sus cámaras, y en cambio, aparta de las atribuciones del Poder Ejecutivo Federal las facultades reglamentarias, por lo que hace al Distrito Federal que se atribuyen al nuevo órgano... Implica una renuncia consciente del Ejecutivo a atribuciones que tradicionalmente le correspondían". (35)

Evidentemente las Comisiones de la Cámara de Senadores

(35) Asamblea de Representantes del Distrito Federal, obra de la Coordinación General Jurídica del Departamento del Distrito Federal, México D.F., 1988, páginas 94 y 102.

reconocen ampliamente que, los reglamentos de la Asamblea deben atender necesidades o problemas ciudadanos.

Cabe señalar que en el último párrafo transcrito, las Comisiones dicen que la facultad reglamentaria conferida a la Asamblea excluye la conferida al Presidente de la República. Al respecto, debemos aclarar que ésto es así sólo respecto de los reglamentos de policía y buen gobierno, ya que la facultad que se le atribuye a la Asamblea se limita a estos, tal y como lo hemos venido advirtiendo tanto del dictámen de la Cámara de Diputados, como de la de Senadores que, con anterioridad a esta afirmación, ha definido muy bien que se trata de reglamentos que deben abocarse a la solución de problemas ciudadanos, se entiende de policía y buen gobierno.

CUARTA.- Sobre las materias consignadas en el inciso A), ción VI, base 3a. del artículo 73 Constitucional.

Por lo que se refiere a las materias sobre las cuales puede expedir reglamentos la Asamblea de Representantes, debemos estar también a lo dispuesto por la Constitución, es decir las enunciadas en el artículo 73 Constitucional; siendo de aclarar que respecto de estas, el Presidente de la República sí puede expedir reglamentos para el Distrito Federal siempre y cuando exista la ley respectiva, puesto que su objeto es ejecutarla, lo que no implica exclusión de funciones, puesto que cada tipo de estos reglamentos cumple con diferente cometido.

Así tenemos por ejemplo que el Reglamento del Servicio de Agua y Drenaje para el Distrito Federal se relaciona con la Ley Ecológica porque nos remite a ella en algunos casos como lo es en materia de sanciones cuando en su artículo 141 señala lo siguiente:

"ART. 141.- La alteración, el deterioro o la destrucción de la red de drenaje y alcantarillado por descargar aguas residuales provenientes de procesos industriales que excedan los niveles permitidos por las Normas Técnicas Ecológicas, se sancionará en los términos de la Ley Ecológica".

Esta Ley Ecológica a que se hace referencia es, de acuerdo con el artículo 3o. fracción XL del citado reglamento que copiamos a continuación, La Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente:

"ART. 3.- Para los efectos del presente Reglamento se entenderá por:
XL.- Ley Ecológica, La Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente";

Esta Ley Ecológica es reglamentaria de las disposiciones de la Constitución Política que se refieren a la preservación y restauración del equilibrio ecológico; así como a la protección al ambiente, en el territorio nacional y las zonas donde la nación ejerce su soberanía y jurisdicción (Art. 10. Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente).

La aplicación de esta Ley se lleva a cabo de manera concurrente por la Federación, las entidades federativas y los municipios (Art. 4 Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente).

En el caso del Distrito Federal, resulta aplicable la Ley Ecológica y corresponde a las autoridades del Departamento vigilar su eficacia, en términos de su Ley Orgánica y su Reglamento Interior.

Evidentemente el Reglamento del Servicio de Agua y Drenaje expedido por la Asamblea, no viene a ejecutar a la ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente por las razones ya apuntadas respecto de la naturaleza de estos reglamentos.

En relación a lo anterior, como ya hemos señalado, no hay obstáculo para que el Presidente de la República expida el reglamento ejecutivo correspondiente para el Distrito Federal, siendo de aclarar, que de hecho ya existe uno, el cual fué publicado en el Diario Oficial de la Federación de fecha 25 de noviembre de 1988, bajo el régimen presidencial de Miguel de la Madrid Hurtado.

En efecto este ordenamiento se denomina "Reglamento de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente para la prevención y control de la contaminación generada por los vehículos automotores que circulan por el Distrito Federal y los municipios de la zona conurbada".

Finalmente también señalaremos las divergencias de carácter formal existentes entre los reglamentos llamados ejecutivos expedidos por el Presidente de la República y los de Policía y buen gobierno emanados de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal; para lo cual enunciaremos a continuación, de manera comparativa, las características de cada uno de ellos para apreciar mejor sus diferencias.

En primer término tenemos que los reglamentos expedidos por el Presidente de la República tienen las siguientes características:

- 1.- Emanan directamente del Poder Ejecutivo (Presidente de la República).
- 2.- Tienen por objeto ejecutar las leyes expedidas por el

Congreso de la Unión proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia.

3.- Son subordinados a la ley formal; es decir, no existe reglamento sin ley.

4.- Su justificación y límite es la ley en razón de que no pueden modificarla ni ir más allá del espíritu de sus preceptos al momento de desarrollarla.

5.- No hay límite sobre las materias a reglamentar, encontrándose condicionada esta facultad únicamente por el hecho de que haya una ley del Congreso expedida con anterioridad.

6.- El procedimiento de creación más usual, es el siguiente:

a) La autoridad que tiene a su cargo la ejecución o el cumplimiento de la ley que se va a reglamentar, elabora un proyecto (Art. 12 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal).

b) El proyecto es sometido a la discusión y aprobación de las autoridades superiores.

c) Las autoridades superiores lo someten al Presidente de la República.

d) Aprobado por el Presidente, éste lo firma y lo turna al Secretario del despacho encargado del ramo a que el reglamento corresponda para efectos del referendo (Art. 92 Constitucional).

e) Se publica en el Diario Oficial de la Federación (Arts. 3 y 4 del Código Civil para el Distrito Federal).

7.- La derogación o abrogación de estos reglamentos se llevará a cabo en función de la reforma, derogación o abrogación de la ley que reglamentan.

Por su parte, los reglamentos expedidos por la Asamblea de Representantes revisten las siguientes características, que constituyen a su vez las diferencias de tipo formal en relación con los dictados por el Presidente de la República anteriormente detallados.

1.- Emanan de un órgano autónomo, reglamentario e independiente de los órganos de la Administración Pública propia del Distrito Federal.

2.- Tienen por objeto atender las necesidades que se manifiestan entre los habitantes del Distrito Federal.

3.- Son autónomos en tanto que existen independientemente de la expedición de una ley anterior; porque no tienen por objeto desarrollarla para hacerla aplicable, y por lo tanto, reglamentan un precepto de la Constitución.

4.- Su límite son las leyes en cuanto que no deben contravenir las, en atención a la jerarquía de las normas que impera en nuestro derecho, pero no en virtud de venir a ejecutar una ley.

5.- Las materias a reglamentar se restringen exclusivamente a las enumeradas en el artículo 73 fracción VI base 3a Constitucional.

6.- El procedimiento de creación de este tipo de reglamentos es el siguiente (Arts. 50 a 55 de la Ley Orgánica de la Asamblea):

a) La posibilidad de iniciar estos reglamentos compete a:
1. Los miembros de la Asamblea; 2. Los representantes de vecinos organizados en términos de la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal; y 3. Los ciudadanos en términos de la Ley Orgánica de la Asamblea.

b) La iniciativa pasa a la comisión respectiva para su dictámen.

c) Se somete a la consideración del Pleno.

d) Aprobado el proyecto por la Asamblea, se remite debidamente firmado para su publicación en la Gaceta Oficial del Distrito Federal.

7.- En la reforma, derogación o abrogación de estos reglamentos se observarán los mismos trámites que para su formación.

Habiendo apreciado las características y diferencias fundamentales y de forma, debemos concluir que el Presidente de la República, conserva la facultad reglamentaria para ejecutar las leyes expedidas por el Congreso de la Unión de aplicación en toda la República y las que rigen para el Distrito Federal, sin que ello implique que las citadas facultades se excluyan, toda vez que como ya lo señalamos, existen grandes diferencias entre ambas por lo que lejos de excluirse coexisten, pues no encontramos impedimento jurídico para que haya dos o más reglamentos respecto de una sólo materia, aun cuando provengan de diferente fuente, ya que la facultad reglamentaria se deposita constitucionalmente en dos órganos distintos para el caso del Distrito Federal, correspondiendo a uno de ellos Presidente de la República proveer en la esfera administrativa a la exacta observancia de las leyes, y al otro Asamblea de Representantes expedirlos para satisfacer las necesidades que surjan entre los habitantes del propio Distrito

Federal.

Al respecto, la Suprema Corte de justicia de la Nación ha sostenido la constitucionalidad del concurso de reglamentos respecto a una misma materia, en la tesis jurisprudencial que a continuación se anota:

"2133 REGLAMENTOS ADMINISTRATIVOS. Si el Ejecutivo dicta una disposición de carácter legislativo, en uso de la facultad que la Constitución le otorga para proveer en la esfera administrativa a la exacta observancia de las leyes, y por medio de ella crea una obligación de naturaleza general, pero dicha disposición no tiene un carácter autónomo, ya que su finalidad es la de evitar situaciones que condena un precepto constitucional, es decir, es una disposición que tiende a la exacta observancia de una ley expedida por el poder Legislativo, esto obliga a considerar tal disposición desde un punto de vista legal y doctrinal, como un acto reglamentario, sin que para ello sea óbice el que exista un reglamento sobre la misma materia, porque no hay imposibilidad legal de que respecto de una misma ley, se expidan varios reglamentos simultáneos o sucesivos; pero conforme a nuestro régimen constitucional, sólo tiene facultades para legislar el poder Legislativo y excepcionalmente el Ejecutivo en el caso de la facultad reglamentaria, que únicamente puede ser ejercitada por el titular de este poder sin que en la Constitución exista una disposición que lo autorice para delegar en alguna otra persona o entidad, la referida facultad, pues ni el Poder Legislativo puede autorizar tal delegación; por tanto, sostener que la Ley de Secretarías de Estado encarga a la de Economía, la materia de monopolios y que esa Ley, fundada en el artículo 90 de la Constitución, debe entenderse en el sentido de que dicha Secretaría goza de cierta libertad y autonomía en ésta materia, es desconocer la finalidad de aquella, que no es otra que la de fijar la competencia genérica de cada Secretaría pero sin que por ello puedan actuar en cada materia sin ley especial, ni mucho menos que la repetida ley subvierta los principios constitucionales, dando a las Secretarías de Estado, facultades que, conforme a la Constitución sólo corresponden al titular del Poder Ejecutivo; es decir, que conforme a los artículos 92, 93 y 108 de la Constitución, los Secretarios de Estado tienen facultades ejecutivas y gozan de cierta autonomía en las materias de su ramo y de una gran libertad de acción, con amplitud de criterio para resolver cada caso concreto, sin someterlo al juicio y voluntad del Presidente de la República, es destruir la unidad de poder; es olvidar que dentro del régimen constitucional el Presidente de la República es

el único titular del Ejecutivo que tiene el uso y el ejercicio de las facultades ejecutivas; es, finalmente, desconocer el alcance que el refrendo tiene, de acuerdo con el artículo 92 Constitucional, el cual, de la misma manera que los demás textos relativos, no dan a los Secretarios de Estado mayores facultades ejecutivas ni distintas siquiera, de las que al Presidente de la República corresponden.

Jurisprudencia.- Apéndice al tomo CXVIII pág. 1645."

G. EL REGLAMENTO SEGUN EL ARTICULO 4o. DEL REGLAMENTO PARA EL GOBIERNO INTERIOR DE LA ASAMBLEA DE REPRESENTANTES DEL DISTRITO FEDERAL

El artículo 4o. del Reglamento para el Gobierno Interior de la Asamblea prescribe en su parte conducente lo siguiente:

"ART.4o.- Para los efectos del presente reglamento, se entiende por reglamento: Al conjunto de normas dictadas por la Asamblea de Representantes del Distrito Federal con carácter general y obligatorio que tienen por objeto proveer en la esfera administrativa la aplicación y observancia de las leyes relativas al Distrito Federal o bien dictados con el objeto de regular las materias contenidas en el artículo 73 fracción VI base tercera incisos A) e I) de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos".

Creemos que el artículo 4o. del citado reglamento rebasa lo dispuesto por el texto constitucional al señalar que los reglamentos expedidos por la Asamblea pueden estar destinados a cumplir dos objetivos.

Ya hemos establecido que de acuerdo con el artículo 73 Constitucional, los reglamentos dictados por la Asamblea no tienen por objeto ejecutar las leyes del Congreso General para el Distrito Federal proveyendo en la esfera administrativa; puesto que esta facultad reglamentaria encaminada a este objeto corresponde al Presidente de la República en términos del diverso 89, fracción I, mismo que ya ha sido ampliamente estudiado y del cual deriva esta facultad con sus características propias y diferentes a la facultad reglamentaria derivada de otro precepto constitucional como lo es el citado artículo 73.

El citado ordenamiento para el gobierno interior de la Asamblea está reconociendo que un reglamento puede pertenecer al tipo de los que ejecutan una ley o bien al tipo de los llamados autónomos; pero está asignando indebidamente, llenando más allá del

marco constitucional, la facultad de expedir ambos a la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, saliéndose del contexto de atribuciones que la Constitución le confiere; aceptar lo contrario sería tanto como admitir que nuestra Constitución ha privado al Presidente de la República de expedir reglamentos ejecutivos de las leyes secundarias aplicables en el Distrito Federal, lo cual no admitimos ni aún cuando sólo se trata de un número limitado de materias, simple y sencillamente porque la Constitución no lo establece de ese modo, sino que deja intocada esa parte de la facultad reglamentaria del titular del Poder Ejecutivo.

Además el artículo 4o. en cita, contraviene lo que originalmente se pretendió con la reforma al artículo 73 Constitucional.

En efecto, en la discusión del dictámen elaborado por las Comisiones respectivas de la Cámara de Diputados, sobre la iniciativa presentada por el Ejecutivo Federal se dijo, según el Diario de los Debates de 22 de abril de 1987 lo siguiente: "La Asamblea que el ejecutivo propone crear, cuenta con significativas atribuciones normativas. Como cuerpo colegiado plural deberá de dictar bandos, ordenanzas y reglamentos de policía y buen gobierno. La facultad reglamentaria se propone sin perjuicio de la misma que le corresponde al ciudadano Presidente de la República, en los términos del artículo 89 fracción I de la Constitución, respecto de las leyes emanadas del Congreso de la Unión; se concreta, por tanto, en los reglamentos conocidos por la doctrina como autónomos o gubernativos, y en general, en aquellas normas tendientes a asegurar el buen gobierno de la ciudad".

Por las razones expuestas, el citado artículo 4o. del Reglamento para el Gobierno Interior de la Asamblea resulta inconstitucional lo que nos conduce a afirmar que aquél reglamento expedido por la Asamblea que desarrolle preceptos de una ley, adquiere la naturaleza de un reglamento ejecutivo o heterónimo y por lo tanto, será inconstitucional por contrariar lo dispuesto por el artículo 73 fracción VI.

H. COMENTARIOS A LOS DIVERSOS REGLAMENTOS EXPEDIDOS POR LA ASAMBLEA DE REPRESENTANTES DEL DISTRITO FEDERAL.

Consideramos oportuno abordar el examen de los diversos reglamentos expedidos hasta ahora por este órgano de representación ciudadana, a efecto de comentar los aspectos que los caracterizan.

La Asamblea de Representantes del Distrito Federal ha emitido a la fecha los siguientes reglamentos:

1. Reglamento de Estacionamientos Públicos del D.F.

2. Reglamento de Protección Civil para el D.F.
3. Reglamento para la Atención de Minusválidos en el D.F.
4. Reglamento para la Protección de los No Fumadores en el D.F.
5. Reglamento para el Servicio de Limpia de la Ciudad de México.
6. Reglamento del Servicio de Agua y Drenaje para el D.F.
7. Reglamento de Transporte urbano de carga para el Distrito Federal.
8. Reglamento de Reclusorios y Centros de Readaptación Social del D.F.
9. Reglamento de la Medalla al Mérito Ciudadano de la Asamblea de Representantes del D.F.
10. Reglamento para el Funcionamiento de Establecimientos Mercantiles y Celebración de Espectáculos Públicos en el D.F.
11. Reglamento de Tránsito del Distrito Federal.
12. Reglamento para el Gobierno Interior de la Asamblea de Representantes del D.F.

Como ya hemos señalado, las características de estos reglamentos, mismas que se desprenden del texto constitucional, son las siguientes:

1. Ser de policía y buen gobierno.
2. No contravenir las leyes o decretos expedidos por el Congreso de la Unión para el Distrito Federal.
3. Tener por objeto atender las necesidades que se manifiesten entre los habitantes del distrito Federal.
4. regular las materias que se enumeran en la fracción VI, base 3a. del artículo 73 Constitucional.

En esta virtud, si un reglamento expedido por la Asamblea de Representantes no cumpliera con alguno de los lineamientos que hemos apuntado; podemos afirmar en términos generales que el mismo, será contrario al citado artículo 73 Constitucional, pudiéndose además originar violación a garantías individuales.

a) REGLAMENTO DE ESTACIONAMIENTOS PUBLICOS DEL DISTRITO FEDERAL (*)

OBJETO.- El Reglamento de Estacionamientos Públicos del Distrito Federal tiene por objeto, de acuerdo con su artículo primero, la regulación de la apertura, servicio y fomento a la construcción de los estacionamientos público y su aplicación corresponde a las autoridades del Departamento del Distrito Federal.

SUJETOS.- Serán las personas físicas o morales que presten el servicio al público de estacionamiento y las autoridades del Departamento del Distrito Federal encargadas de su aplicación (Arts. 2o. y 4o.).

COMENTARIOS.- Este reglamento establece las obligaciones de carácter administrativo para todas aquellas personas que pretendan proporcionar el servicio al público, como son: los requisitos que deben cumplir para la apertura de un estacionamiento público; la sujeción a los diversos ordenamientos jurídicos tendientes a proteger la seguridad higiene y comodidad del usuario; que los acomodadores cuenten con licencia de conducir; la forma de cobro cuando se preste el servicio por hora; mantener en la caseta de cobro a la vista del público la tarifa autorizada, la declaración de apertura, el horario del servicio, los números telefónicos para quejas de los usuarios; y en general las obligaciones contenidas en dicho reglamento tendientes al buen servicio al público usuario y para garantizar su seguridad.

De acuerdo con el ordenamiento en comentario, por servicio al público de estacionamiento, se entiende la recepción, guarda, protección y devolución de los vehículos en los lugares autorizados, pudiendo prestarse por hora, por día o mes a cambio del pago que señale la tarifa autorizada (Art. 1o.).

Como algo novedoso crea un órgano de promoción llamado Comisión Consultiva de Fomento a los Estacionamientos que se integra por un representante del Jefe del Departamento del D.F., quien fungirá como presidente; uno de la Coordinación General de Transporte; uno de la Procuraduría Federal del Consumidor y otro de la Cámara Nacional de Comercio de la ciudad de México, quien será portavoz de los propietarios y administradores de estacionamientos públicos agrupados en dicha Cámara (Art. 9o.).

(*) D.O.F. del 27 de marzo de 1991.

Las atribuciones principales de este órgano consisten en mantener actualizado el padrón de los estacionamientos públicos; realizar estudios de zonificación para satisfacer las necesidades y demanda de cajones; presentar al Jefe del Departamento del Distrito Federal, un análisis que revele la situación que prevalece en los estacionamientos y en el que se hagan propuestas y recomendaciones para fomentar su establecimiento la fijación de tarifas y la determinación de zonas diferenciadas (Art. 9).

SANCIONES.- Se establecen sanciones para los propietarios o administradores que infrinjan las disposiciones del reglamento, mismas que se determinan en base al producto del número de cajones, por la tarifa autorizada y el resultado que se obtenga a su vez se multiplicará por el tiempo de servicio según el tipo de falta en que se incurra (Art. 31).

RECURSOS.- En materia de medios de defensa, el reglamento en comentario contempla el recurso de revocación y el de inconformidad, mismos que se tramitan ante la delegación respectiva dentro de los cinco días hábiles siguientes a la notificación de las sanciones impuestas o los actos reclamados respectivamente.

El primero es procedente en contra de las sanciones que la autoridad administrativa haya impuesto por incumplimiento del presente reglamento, el segundo procede en contra de los demás actos administrativos que en materia de estacionamientos públicos realice la propia autoridad (Arts. 35 y 38).

La autoridad debe emitir la resolución correspondiente, debidamente fundada y motivada, dentro de un término igual al de su interposición contados a partir de ésta (Art. 36).

Cabe señalar que en relación al recurso de inconformidad, si la autoridad no resuelve en el plazo antes señalado, se entenderá que dicho recurso ha sido resuelto en sentido favorable al recurrente (Art. 38).

Desde antes de la existencia de los reglamentos expedidos por la Asamblea de Representantes, la afirmativa ficta es una figura jurídica que es reconocida por nuestra legislación, por ejemplo en materia laboral el silencio de la autoridad ante el pedimento de un registro de algún sindicato, se interpreta en sentido de que ha sido aceptado dicho registro conforme al artículo 366 de la Ley Federal del Trabajo.

A diferencia de lo anterior, en materia fiscal, el silencio de la autoridad tributaria por más de cuatro meses, contados a partir de la interposición del recurso sin que se emita resolución por escrito, se interpretará en todos los casos como una negativa ficta a la petición planteada por el gobernado, en términos de lo dispuesto por el artículo 131 del Código Fiscal de la Federación, siendo también aplicable supletoriamente para el caso de los

recursos administrativos interpuestos en materia fiscal para el Distrito Federal; pudiendo impugnarse esta negativa a través de los medios de defensa correspondientes.

Así mismo, existe una instancia por medio de la cual, el propietario o administrador, dentro del mismo plazo que tiene para la revocación, puede solicitar la condonación de las multas a su cargo cuando, aceptado el incumplimiento, demuestre haber subsanado las irregularidades (Art. 37).

b) REGLAMENTO DE PROTECCION CIVIL PARA EL DISTRITO FEDERAL (*)

OBJETO.- La regulación de las acciones de protección civil relativas a la prevención y salvaguarda de las personas y sus bienes, así como al funcionamiento de los servicios públicos y equipamiento estratégico en caso de alto riesgo, siniestro o desastre (Art. 10.).

SUJETOS.- Las obligaciones que se establecen en este reglamento son a cargo de las organizaciones e instituciones de carácter público, privado y social y, en general, para todos los habitantes del Distrito Federal.

COMENTARIOS.- De acuerdo a este reglamento, se entiende por protección civil "el conjunto de principios y normas de conducta a observar por la sociedad y las autoridades en la prevención de las situaciones de alto riesgo, siniestro o desastre y en la salvaguarda y auxilio de personas y bienes en caso de que aquellos ocurran" (Art. 4o.-XIII).

Se establece un Consejo de Protección Civil para el Distrito Federal como un órgano de consulta del Departamento en materia de protección civil (Art.11)

Este Consejo está integrado de la siguiente manera (Art. 12):

1. Por el Jefe del Departamento del Distrito Federal quien lo preside;

2. Por el Secretario General de Gobierno, quien es el Secretario Ejecutivo;

3. Por el Procurador General de Justicia del Distrito Federal;

(*) S.G.F. del 20 de agosto de 1990.

4. Los titulares de las siguientes áreas y unidades administrativas del Departamento: Secretaría General de Planeación y Evaluación; Secretaría General de Desarrollo Social; Secretaría General de Obras; Secretaría General de Protección y Vialidad; Secretaría General Adjunta de Coordinación Metropolitana; Oficialía Mayor; Contraloría General; Coordinación General Jurídica; Coordinación General del Transporte; Coordinación General de Abasto y Distribución; Coordinación General de Reordenación Urbana y Protección Ecológica; y la Dirección General de Difusión y Relaciones Públicas;

5.- Presidente de la Comisión de Gobierno y el Presidente de la Comisión de Seguridad Pública y Protección Civil de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal;

6. El Presidente del Consejo Consultivo de la Ciudad de México;

7.- Representantes de los sectores social y privado o de las instituciones académicas, quienes serán designados por los miembros del Consejo por consenso;

8.- El Director General de Gobierno; y

9.- El Director de Protección Civil.

Las principales atribuciones de este órgano son la de fomentar la participación activa de todos los sectores de la sociedad del Distrito Federal en la ejecución del programa general de protección civil; promover la investigación y la capacitación en materia de protección civil identificando sus problemas y tendencias y proponiendo las normas y programas que permitan su solución (Art. 13).

Por otra parte, se establecen tres supuestos de infracción a este reglamento:

a) Cuando propietarios de fábricas, industrias, comercios, oficinas y otros establecimientos que tengan afluencia de público no practiquen simulacros de protección civil en coordinación con las autoridades competentes cuando menos tres veces al año (Art. 39);

b) Cuando los propietarios de edificaciones que no sean casa habitación unifamiliares no coloquen en lugares visibles señales adecuadas e instructivos para casos de emergencia (Art. 40); y

c) Cuando los administradores, gerentes, poseedores, arrendatarios o propietarios de inmuebles que por su naturaleza o por el uso al que se destinan, reciban afluencia masiva y permanente de personas, no preparen un programa específico de

protección civil, conforme a las disposiciones del programa general (Art. 6o.).

SANCIONES.- Las infracciones señaladas en los incisos a) y b) se sancionan con el equivalente de 25 a 50 días de salario mínimo vigente en el Distrito Federal. Para el caso de la infracción contenida en el inciso c), se aplica la sanción que va de 50 a 100 días de dicho salario.

RECURSOS.- Como medio de defensa contra las resoluciones administrativas que dicte el Departamento en materia de protección civil en perjuicio del gobernado, se establece el recurso de inconformidad, mismo que tiene efectos suspensivos siempre que no se altere el orden público o el interés social (Art. 53).

Dicho recurso, se interpondrá ante la Delegación en el término de 10 días hábiles contados a partir de la notificación del acto.

Admitido el recurso se cita para celebrar una audiencia para desahogo de pruebas de la cual se levantará acta suscrita por los que hubiesen intervenido (Art. 55).

La autoridad dictará resolución fundada y motivada en un plazo de diez días hábiles la que deberá notificarse personalmente, en caso de que la autoridad no resuelva dentro del término señalado se entenderá que el recurso ha sido resuelto en sentido favorable al recurrente es decir el silencio de la autoridad tiene un valor de pronunciamiento que podríamos llamar como de afirmativa ficta, contrariamente a lo que sucede en materia administrativa con la figura de la negativa ficta (Art. 56).

c) REGLAMENTO PARA LA ATENCION DE MINUSVALIDOS EN EL DISTRITO FEDERAL (*)

OBJETO.- El artículo primero señala que este reglamento establece las facilidades de que gozarán los minusválidos en el Distrito Federal a efecto de apoyar su incorporación plena a la vida social capitalina.

SUJETOS.- Son sujetos de este reglamento en primer término los minusválidos que gozan de determinados derechos y preferencias en base al propio reglamento; así como los empresarios o

(*) S.O.F. del 16 de febrero de 1990.

administradores de salas de espectáculos públicos en general y los prestadores de transporte, teniendo todos éstos una serie de obligaciones a su cargo, con el fin hacer posible las facilidades a que se refiere ordenamiento jurídico que nos ocupa.

COMENTARIOS.- Dada la especial naturaleza de este Reglamento que se ocupa de un sector de la población del Distrito Federal con desventajas de carácter físico para su desenvolvimiento en la ciudad, mencionaremos los principales derechos de que gozan así como el cúmulo de obligaciones impuestas a determinados particulares o instituciones en su trato con este sector.

En este sentido, el artículo cuarto señala que en el Distrito Federal, el tránsito de los minusválidos así como las facilidades de que éstos gozan, se sujetarán a lo previsto por este reglamento así como a las normas y medidas que establezca y aplique el Departamento del Distrito Federal en las siguientes materias:

I.- La organización, operación, supervisión y evaluación de las acciones que en materia de asistencia social se lleven a cabo para modificar y mejorar las circunstancias de carácter social que impidan al minusválido su desarrollo integral;

II.- La promoción para adecuar facilidades urbanísticas y arquitectónicas a las necesidades de los minusválidos;

III.- El establecimiento de las normas técnicas correspondientes; y

IV.- Las campañas de difusión y medidas en materia de educación vial y cortesía urbana.

Por su parte, el artículo 5o señala derechos en materia de transporte y tránsito tales como:

a) El uso de zonas exclusivas para estacionamiento de vehículos en los que viajen minusválidos, tanto en la vía pública, como en lugares con acceso al público;

b) El uso de asientos exclusivos, especialmente destinados para ellos, en los diversos medios de transporte público; y

c) La incorporación, previa solicitud y autorización del Departamento, a las excepciones contempladas en los programas de restricción a la circulación vehicular.

Otro derecho o preferencia de que gozan los minusválidos es el de ocupar los espacios exclusivos que para su uso se destinan en salas de espectáculos (Art. 6o.).

Se establece a cargo del Departamento el diseño de programas y campañas permanentes de educación vial y cortesía urbana

encaminados a reafirmar hábitos de respeto y cortesía hacia los minusválidos en su tránsito en la vía pública. Así como, la obligación de informar a través de los medios de comunicación masiva sobre las características de la minusvalía, para su detección temprana y canalización correspondiente (Arts. 11 y 12).

Por otra parte, se señala al Departamento el deber de incluir en los programas directores de desarrollo urbano del Distrito Federal y en sus programas parciales, la adecuación de facilidades urbanísticas y arquitectónicas a las necesidades de los inusválidos. Igualmente deberá prever estas facilidades en la planificación y urbanización de las vías, parques y jardines públicos (Art. 13).

Quienes elaboren proyectos de construcción de conjuntos habitacionales que constituyan un complejo arquitectónico, deberán prever las directrices de los programas parciales de desarrollo urbano del Distrito Federal (Art. 14).

En materia de programas de promoción deportiva, de desarrollo sociocultural y de empleo, el Departamento debe prever facilidades para que los minusválidos puedan desarrollar y expresar sus facultades y dar preferencia en la asignación en el comercio en la vías pública y locales en mercados públicos a solicitantes minusválidos (Arts. 15 y 16).

Otras medidas de apoyo para el desarrollo sociocultural de los minusválidos, diferentes a las anteriores, consisten en la obligación que se impone a las instituciones educativas de todos los niveles, públicas o privadas, de contar con facilidades físicas y administrativas para el libre ingreso de minusválidos; y para el Departamento de contar con ejemplares en sistema Braille, en cuando menos una biblioteca por cada Delegación Política del Distrito Federal; etc. (Arts. 17 a 21).

SANCIONES.- Las obligaciones contenidas en el presente reglamento y las sanciones aplicables para el caso de incumplimiento de las mismas son las siguientes:

a) A cargo de los empresarios o administradores de auditorios, teatros, cines, salas de concierto y de cualquier recinto en el que se presenten espectáculos públicos, consistente en respetar los espacios destinados a minusválidos.

La infracción a esta disposición se sancionará con multa de 30 días de salario mínimo general vigente diario en el Distrito Federal.

b) A cargo de los prestadores de transporte colectivo de pasajeros, consistente en reservar un asiento por cada 10 existentes en la unidad, para que, en su caso, sean utilizados

por minusválidos.

La sanción correspondiente en caso de infracción a esta disposición es de 3 días de salario mínimo general vigente diario en el Distrito Federal.

c) Se desprende como obligación a cargo de los automovilistas la relativa a respetar los espacios de estacionamiento que sean destinados a los minusválidos.

La correlativa sanción para el caso de incumplimiento de esta disposición es la imposición de una multa que asciende a 3 días de salario mínimo general vigente diario en el Distrito Federal a cargo de los automovilistas infractores.

d) REGLAMENTO PARA LA PROTECCION DE LOS NO FUMADORES EN EL DISTRITO FEDERAL (*)

OBJETO.- El objeto del reglamento que se comenta de conformidad con su artículo primero, consiste en la protección de la salud de las personas no fumadoras de los efectos de la inhalación involuntaria de humos producidos por la combustión de tabaco, en cualquiera de sus formas, en locales cerrados y establecimientos en los que se expendan al público alimentos y los señalados en su diverso séptimo, así como en vehículos del servicio público de transporte colectivo de pasajeros, en el Distrito Federal.

SUJETOS.- Lo son en general todos los habitantes del Distrito Federal y los que participan en la vigilancia y cumplimiento de este reglamento tales como los propietarios, poseedores o responsables y empleados de los locales cerrados, establecimientos y medios de transporte a los que se refieren los artículos 4 y 8 del reglamento, así como las asociaciones de padres de familia de las escuelas e institutos públicos o privados.

COMENTARIOS.- Se establece la obligación para los propietarios o responsables de locales cerrados y establecimientos en los que se expendan alimentos al público, de acuerdo con el artículo 4o, la delimitación de zonas reservadas para no fumadores y para quienes fumen durante su estancia, con excepción de las cafeterías o negociaciones que expendan alimentos con menos de 8 mesas disponibles al público.

Tratándose de hospitales se señala que deberán contar con

(*) D.O.F. del 8 de agosto de 1990.

una sala de espera con zona reservada para quienes deseen fumar.

El artículo séptimo establece los lugares en que se prohíbe fumar siendo los siguientes:

1.- Cines, teatros y auditorios cerrados, con excepción de las secciones de fumadores en los vestíbulos;

2.- Centros de salud, salas de espera, auditorios, bibliotecas y cualquier otro lugar cerrado de las instituciones médicas;

3.- Los vehículos de servicio público de transporte;

4.- Las oficinas dependientes del Departamento del Distrito Federal, en las que se atiende al público;

5.- Tiendas de autoservicio, áreas de atención al público, oficinas bancarias, financieras, industriales, comerciales o de servicios; y

6.- Los auditorios, bibliotecas y salones de clase de las escuelas de educación inicial, jardines de niños, educación especial, primarias, secundarias y media superior.

SANCIONES.- Las sanciones por la contravención a las disposiciones de este reglamento consisten en una sanción económica equivalente de uno a tres veces el salario mínimo diario general vigente a las personas que fumen en los lugares prohibidos y con multa de diez veces dicho salario a los propietarios, poseedores o responsables de los locales cerrados, establecimientos y medios de transporte en el caso de que no fijen las señalizaciones de áreas reservadas para no fumadores (Arts. 17 y 18).

RECURSOS.- Este reglamento contiene como medio de defensa el recurso de inconformidad que se presenta por escrito ante la Delegación correspondiente, dentro de los diez días hábiles siguientes a la notificación del acto y su interposición suspende los efectos de la resolución reclamada cuando estos no se hayan consumado y no se altere el orden público o el interés social (Art. 25).

De admitirse el recurso, se señala día y hora para la celebración de una audiencia de desahogo de pruebas. La Delegación tiene tres días hábiles para dictar y notificar personalmente la resolución correspondiente. Transcurrido el plazo sin que la autoridad notifique dicha resolución, se entenderá que el recurso ha sido resuelto en sentido favorable al recurrente (Arts. 27 y 28).

e) REGLAMENTO PARA EL SERVICIO DE LIMPIA DE LA CIUDAD DE MEXICO (*)

OBJETO.- De acuerdo con el artículo primero de este reglamento, su objeto es la regulación de la prestación del servicio de limpia en el Distrito Federal.

SUJETOS.- Los habitantes del Distrito Federal; las personas que se encuentren de tránsito por su territorio y las autoridades del Departamento del Distrito Federal.

COMENTARIOS.- El artículo segundo señala que la prestación del servicio de limpia en el Distrito Federal constituye un servicio público que está a cargo del Departamento del propio Distrito, a través de las Delegaciones y unidades administrativas centrales, en los términos de su Ley Orgánica y de su Reglamento.

El servicio de limpia comprende el barrido de vías públicas y áreas comunes; la recolección de residuos sólidos y, el diseño, instrumentación y operación de sistemas de almacenamiento, transporte, reuso, tratamiento y disposición final de dichos residuos (Art. 11). Por lo que se refiere al barrido de vías públicas y áreas comunes, se señala que este servicio deberá realizarse por lo menos tres veces por semana en los horarios que señale el Departamento y que deberán fijarse preferentemente entre las 22:00 horas y 14:00 horas del día siguiente (Art. 12).

La recolección de residuos sólidos será por lo menos tres veces a la semana en los horarios y días que fije la Delegación (Art. 13).

Para efectos del presente reglamento, se entiende por residuo sólido "el material generado en los procesos de extracción, beneficio, transformación, producción, consumo, utilización, control y tratamiento de cualquier producto, cuya calidad no permite usarlo nuevamente en el proceso que lo generó; 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 se desarrollen en domicilios, mercados, establecimientos mercantiles, industrias, vías públicas y áreas comunes" (Art. 3o.-IV).

Corresponden al Departamento del Distrito Federal, entre otras, las siguientes obligaciones (Art. 5o.):

- 1.- Prestar el Servicio de limpia;
- 2.- Dar mantenimiento a los contenedores;

(*) D.O.F. del 27 de julio de 1989.

3.- Aplicar normas técnicas ecológicas vigentes para la recolección, tratamiento y disposición de residuos sólidos no peligrosos;

4.- De considerarlo necesario y conveniente por las exigencias de la ciudad y sus habitantes, podrá concesionar la prestación del servicio público de limpia de acuerdo con las disposiciones de su ley orgánica y del reglamento en comentario; etc.

Los habitantes del Distrito Federal tiene como obligaciones barrer diariamente las banquetas de los frentes de sus viviendas o establecimientos industriales o mercantiles; mantener limpios los terrenos de su propiedad que no tengan construcción, a efecto de evitar contaminación y molestias a los vecinos (Art. 22).

Para los locatarios de los mercados se establece la obligación de conservar aseadas las áreas comunes de los mismos y el espacio comprendido dentro del perímetro de sus puestos, debiendo depositar los residuos sólidos en los contenedores destinados para ello (Art. 23).

Así mismo, se establecen obligaciones de aseo permanente del lugar y de vehículos destinados al transporte de materiales, para los propietarios o encargados de (Arts. 24 a 35):

- 1.- Expendios o bodegas;
- 2.- Puestos fijos y semifijos establecidos en la vía pública;
- 3.- Establos y caballerizas;
- 4.- Talleres para reparación de automóviles; de carpintería y de pintura;
- 5.- Expendios o bodegas de carbón o de leña;

Para los directores responsables de obra, contratistas y encargados de:

- 1.- Inmuebles en construcción o demolición;

Para los propietarios, administradores o encargados de:

- a).- Establecimientos de venta de gasolina o servicios de lubricación y limpieza de vehículos;
- b).- De camiones de transporte colectivo destinados al servicio de pasajeros y de carga; etc.

En materia de servicio de limpia queda prohibido (Art. 36):

- 1.- Arrojar o abandonar en la vía pública, áreas comunes,

barrancas, y en general en sitios no autorizados, residuos sólidos de cualquier especie;

2.- Orinar o defecar en cualquier lugar público distinto de los autorizados para ese efecto;

3.- Arrojar a la vía pública animales muertos o desechos y sustancias tóxicas o peligrosas para la salud pública o que despidan olores desagradables;

4.- Quemar en lugares no autorizados cualquier tipo de residuo sólido;

5.- Arrojar o abandonar en lotes baldíos residuos sólidos de cualquier especie;

6.- Extraer de los botes colectores, depósitos o contenedores instalados en la vía pública los residuos sólidos que contengan;

7.- Establecer depósito de residuos sólidos en lugares no autorizados;

8.- Utilizar la vía pública como estancia de animales de cualquier especie; y

9.- Todo acto u omisión que contribuya al desaseo de las vías públicas y áreas comunes o que impida la prestación del servicio de limpia.

SANCIONES.- Se establecen varias sanciones que van desde 1 hasta 180 veces el salario mínimo general diario en el Distrito Federal, según el tipo de infracción que se cometa (Arts. 37 a 41).

RECURSOS.- Como medio de defensa se establece el recurso de inconformidad, que deberá interponerse en el término de ocho días hábiles siguientes a la fecha en que se notifique o ejecute la resolución que se impugne (Art. 44).

El promovente puede solicitar la suspensión de la ejecución del acto reclamado, la cual será concedida si a juicio de la autoridad no se causa con ella, perjuicio a la colectividad, ni contravenga disposiciones de orden público. Cuando la suspensión pueda causar daño a terceros, sólo podrá ser concedida si el interesado otorga la garantía correspondiente ante la Tesorería del Departamento del Distrito Federal (Art. 46).

La autoridad debe resolver el citado recurso en un plazo no mayor de 8 días hábiles contados a partir de la fecha de su presentación (Art. 47).

COMENTARIO AL ARTICULO 10

El artículo 10 primer párrafo del Reglamento que se analiza, establece que en el caso de establecimientos mercantiles industriales o similares, cuyo volúmen de residuos sólidos generados por día, sea superior a 200 Kg., los propietarios, poseedores o administradores, podrán convenir con la delegación correspondiente, la recolección y transporte de dichos residuos, cubriendo los derechos que para el efecto establezca la Ley de Hacienda del Departamento del Distrito Federal.

En la Ley de Hacienda vigente para 1992, no se contempló el servicio de recolección de basura como un supuesto jurídico que originara la obligación de pago de derechos; por lo que los citados derechos a que se refiere el artículo 10, carecían de fundamento legal para poder determinar cantidad o cobro alguno en el caso de que se lleve a cabo la recolección de basura por parte de las autoridades de la delegación correspondiente, pues sólo en una ley emitida por el Congreso de la Unión se pueden establecer las hipótesis jurídicas que causen el pago de derechos o de cualquier otra contribución.

Sin embargo, en la nueva Ley de Hacienda vigente para 1993 se regula en su artículo 119 A, el pago de los derechos por los servicios de recolección y recepción de residuos sólidos a que se refiere el multicitado artículo 10 del Reglamento de Limpia en comento, en base a las tarifas que el propio artículo de la Ley de Hacienda señala.

En relación a este nuevo derecho la exposición de motivos de la nueva Ley de Hacienda, por una parte expresa lo siguiente:

"... el Reglamento para el Servicio de Limpia en el Distrito Federal establece la obligación de pago de los derechos correspondientes por el servicio de recolección y recepción de residuos sólidos para los establecimientos mercantiles, industriales y similares, los cuales generan un tipo de desechos, que por su volumen y características, implican gastos especiales para la administración de la ciudad, en equipo, vehículos, instalaciones etc., a los que en justicia, deben contribuir estos establecimientos, en aras de la equidad y eficiencia del servicio".

Vale la pena hacer hincapié en que, como ya lo señalamos, si bien es cierto que el Reglamento para el Servicio de Limpia de la Ciudad de México establece el pago de derechos por el servicio de recolección y transporte de residuos sólidos en el caso de establecimientos mercantiles, aclarando que no lo establece como una obligación sino como una opción para el caso de que los propietarios, poseedores o administradores convengan con la Delegación correspondiente en la prestación del servicio; también

lo es que, mientras no se hubieran establecido en la Ley de Hacienda dichos derechos, carecía de trascendencia jurídica su establecimiento en el citado reglamento, toda vez que una contribución como lo son los derechos, así como todos y cada uno de sus elementos esenciales, sólo pueden fijarse en una ley formal y materialmente válida.

En consecuencia, sólo hasta ahora que ha quedado establecido el pago de los referidos derechos en la Ley de Hacienda del Departamento del Distrito Federal para 1993, y una vez que ésta entre en vigor, estarán obligados a su pago todas las personas físicas o morales que encuadren en la hipótesis de causación que señala la propia Ley.

Así mismo, en relación a lo anterior la exposición de motivos de la Ley de Hacienda para 1993 continúa diciendo que:

"De conformidad con lo establecido en el Reglamento para el Servicio de Limpia del Distrito Federal, expedido por la Asamblea de Representantes, se propone la adición de una Sección al Título IV del Capítulo II, que consta de un artículo, 119 A, que establece el cobro de los derechos por la recolección y recepción de residuos sólidos, generados en establecimientos mercantiles, industriales y similares, en atención, desde luego, al costo del servicio".

En virtud de esta adición, publicada en el Diario Oficial de la Federación del día de diciembre de 1992, el artículo 119 A quedó como sigue:

"ART. 119 A.- Por los servicios de recolección y recepción de residuos sólidos que generen los establecimientos mercantiles, industriales y similares, que preste el Departamento del Distrito Federal, se pagarán los derechos correspondientes conforme a las siguientes cuotas":

"I.- Por el servicio de recolección, por cada 10 kilogramos o fracción NS\$2.50"

"II.- Por el servicio de recepción en estaciones de transferencia, por cada 10 kilogramos o fracción NS0.50"

"III.- Por el servicio de recepción en sitios de disposición final, por cada 10 kilogramos o fracción... NS0.25"

"El pago de estos derechos se hará previamente a la recolección o a la recepción de los residuos, conforme a

las estimaciones que al efecto se formulen, pudiendo enterarse semanal, quincenal o mensualmente, en las oficinas autorizadas por la autoridad fiscal".

f) REGLAMENTO DEL SERVICIO DE AGUA Y DRENAJE PARA EL DISTRITO FEDERAL (*)

OBJETO.- Regular los servicios de agua potable, tratamiento de aguas, drenaje y alcantarillado del Distrito Federal (Art. 1o).

SUJETOS.- Los habitantes del Distrito Federal y las autoridades del Departamento del mismo Distrito.

COMENTARIOS.- El artículo segundo considera como público, el servicio de agua potable, tratamiento de aguas, drenaje y alcantarillado a cargo del Departamento del Distrito Federal.

Este reglamento define los conceptos anteriores como sigue (Art. 3o. fraccs. IV, X, XXXIII, LXXI, LXXII Y LXXIII):

1.- Agua potable.- Aquella cuya ingestión no cause efectos nocivos a la salud.

2.- El tratamiento de aguas residuales es de tres tipos:

a) Primario.- Proceso de tratamiento de aguas residuales que remueven los sólidos sedimentables;

b) Secundario.- Proceso de tratamiento de aguas residuales en el que la materia orgánica ha sido oxidada, y el agua resultante está clarificada y no es putrescible;

c) Terciario.- Proceso de tratamiento de aguas residuales por el que se eliminan materiales en suspensión y solubles orgánicos e inorgánicos y contaminantes biológicos.

3.- Drenaje.- Sistema de caños o tubos de diversos diámetros para el desague de desechos y aguas que capta la red de alcantarillado.

4.- Alcantarillado.- La red o sistema de conductos y dispositivos para recolectar y conducir las aguas residuales y pluviales al desague o drenaje.

Los aspectos que se reglamentan en relación a éste servicio son:

(*) D.O.F. del 23 de marzo de 1990.

1.- En materia de agua potable se regula lo siguiente (Título Segundo):

a) Orden de prelación en su aprovechamiento y en los casos de escasez (Arts. 6o y 7o.).

b) La clasificación de su uso;

c) La prohibición de comercializar el agua de consumo doméstico (Art. 10);

d) Los requisitos para la instalación de las tomas de agua potable, así como para su baja y retiro (Capítulo II);

e) Su uso reponsable, racional y eficiente (Capítulo III);

f) Sus derivaciones, entendiendose por estas "la toma de agua que se conectan en la red de distribución interior de un predio para abastecer de agua a otro predio" (Capítulo IV);

g) La expedición de licencias para aprovechar pozos particulares, así como los supuestos de revocación de las mismas (Capítulo V).

2.- En materia de tratamiento de aguas se regula lo relativo a (Título IV):

a) Tratamiento de aguas residuales de origen doméstico e industrial y las pluviales que transporten materia orgánica o inorgánica (Art. 62);

b) El orden de prelación de su aprovechamiento (Art. 64);

c) La instalación de tomas de agua residual tratada (Art. 66);

d) La recarga de acuíferos con aguas residuales tratadas (Capítulo II);

e) Los usos industriales para el agua residual tratada (Capítulo III);

f) De los requerimientos previos y de operación (Capítulo IV);

g) Las medidas alternativas de seguridad (Capítulo V); y

h) Las concesiones de la operación y mantenimiento de plantas de tratamiento de agua residual y pluvial captada en el sistema de alcantarillado (Capítulo VI).

3.- En materia de drenaje y alcantarillado se regula lo relativo a (Título VI):

a) El sistema de drenaje combinado para recibir en una misma red de alcantarillado el agua residual y pluvial conjuntamente (Capítulo I);

b) El sistema de drenaje separado, con una red exclusiva para la descarga residual y otra para conducir el agua pluvial (Capítulo I);

c) La conexión de descarga de aguas residuales (Capítulo II);

d) La descarga de aguas residuales de las industrias Capítulo III);

e) Los requisitos que debe reunir el alcantarillado de los nuevos desarrollos urbanos, de los predios edificados y no edificados;

f) La instalación de fosas sépticas;

g) Las substancias o desechos cuyo arrojo dentro del sistema de alcantarillado se encuentra prohibido.

4.- En materia de aguas de los manantiales y las pluviales se regula lo siguiente (Título Tercero, Capítulo Unico):

a) La construcción de tinajas, ollas de agua, pozos de absorción y otras obras necesarias para la captación de aguas pluviales ; y

b) La protección de los causes naturales de las aguas pluviales.

Son obligaciones de las autoridades del Departamento del Distrito Federal entre otras las siguientes (Art. 4):

1.- Contruir, autorizar y supervisar las obras para el suministro de agua potable, tratamiento y distribución de agua residual, para drenaje y alcantarillado y los sistemas de captación de agua pluvial;

2.- Mejorar las tecnologías aplicables al tratamiento de agua a fin de garantizar la más alta calidad;

3.- Controlar a través de las obras necesarias las inundaciones, los hundimientos y movimientos de suelo cuando éstos sean de origen hidráulico;

4.- Establecer y desarrollar la política de reutilización del agua, en coordinación con la Comisión Nacional del Agua;

5.- Celebrar acuerdos o convenios de coordinación en materia

de agua, con las autoridades estatales o municipales de la zona conurbada;

6.- Determinar e imponer las sanciones a los usuarios en caso de que infringan el presente reglamento;

7.-Realizar visitas de inspección y vigilancia con el objeto de verificar que se reunan las condiciones señaladas en el reglamento y otras disposiciones legales aplicables en las instalaciones hidráulicas (Art. 125).

SANCIONES.- Se sanciona con multa o clausura a quienes cometan infracciones a las disposiciones del reglamento en comentario detectadas a través de la visita de inspección correspondiente (Art. 132).

Cabe señalar que en algunos casos de infracción, las sanciones que se aplican son las contenidas en leyes por tipificar éstas a su vez, las citadas infracciones. Dichas leyes son: la Ley de Hacienda del Departamento del Distrito Federal, el Código Fiscal de la Federación, la Ley de Salud para el Distrito Federal y la Ley Ecológica (Título VIII, Capítulo II).

RECURSOS.- Como medio de defensa en contra de las resoluciones del Departamento del Distrito Federal en esta materia, se establece el recurso de inconformidad mismo que deba interponerse dentro de los quince días siguientes a la notificación de la resolución (Art. 148).

En esta materia, también puede el recurrente solicitar la suspensión de la ejecución del acto o resolución impugnada y ésta procederá si a juicio de la autoridad no se afecta el interés colectivo, ni se contravienen disposiciones de orden público. En el caso de que la suspensión pueda ocasionar daños a terceros, la suspensión se concederá si el interesado otorga la garantía correspondiente ante la Tesorería del Departamento del Distrito Federal.

f) bis. COMENTARIOS A LOS ARTICULOS DEL REGLAMENTO DE AGUA Y DRENAJE QUE VIOLAN LO DISPUESTO POR EL ARTICULO 73 FRACCION VI BASE 3a. DE LA CONSTITUCION

Los artículos 18 y 21 violan lo dispuesto por el artículo 73 fracción VI Constitucional.

En efecto, dichos artículos contravienen la Ley de Hacienda del Departamento del Distrito Federal en sus artículos 10., 56 y 126 e incluso violan también el diverso 31 fracción IV de la propia Constitución.

El artículo 15 del Reglamento establece en su segundo párrafo que:

"Las personas que incrementen su consumo de agua con motivo del cambio de uso o destino del inmueble, así como los nuevos desarrollos urbanos, nuevas edificaciones, nuevas conexiones de agua y drenaje o ampliaciones, pagarán contribuciones de mejoras en los términos de la ley de Hacienda del Departamento del Distrito Federal".

El artículo 18 del Reglamento que regula lo relativo a las solicitudes de instalación de tomas de agua potable, señala en su parte conducente que:

"... el Departamento formulará el presupuesto a que se refiere la Ley de Hacienda del Departamento del Distrito Federal, así como el gasto de las obras mencionadas en el artículo 15 y lo notificará al interesado para que dentro de los 5 días siguientes cubra el importe".

Dicho precepto contraviene lo dispuesto por la Ley de Hacienda del Departamento del Distrito Federal, porque tanto el presupuesto como los gastos de las obras a que se refiere dicho artículo, tienen el carácter de contribuciones y por ello, su época de pago debe contenerse en una ley formal y material de acuerdo con el principio de legalidad que rige a las contribuciones y que se plasma en el diverso 31 fracción IV Constitucional.

En este sentido, no puede dicho precepto reglamentario establecer el plazo de 5 días para el pago de estos conceptos porque con ello está violando nuestra carta magna y contraviniendo a la Ley de Hacienda del Departamento del Distrito Federal, que es donde se establece válidamente la época de pago para estas dos contribuciones.

El plazo que establece la Ley de Hacienda citada en su artículo 56 para el caso de los gastos de las obras o contribuciones de mejoras que se señala en el artículo 15 del reglamento y a las que se vuelve a referir el diverso 18 es de seis bimestres en cantidades iguales y sucesivas a partir del bimestre siguiente a aquél en que la autoridad fiscal notifique el crédito correspondiente, debiendo efectuarse los pagos durante los meses de febrero, abril, junio, agosto, octubre y diciembre, según sea el caso.

Así mismo, en el caso del presupuesto que señala el multicitado artículo 18 y que de acuerdo con el artículo 65 de la Ley Hacendaria que se comenta tiene el carácter de derecho que el

contribuyente cubra por la instalación de tomas para el suministro de agua, su pago deberá hacerse en forma previa a la prestación del servicio de acuerdo con el artículo 60 de la Ley.

Por lo que toca al artículo 21 del Reglamento, la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, sin tener facultades constitucionales para ello, pretende establecer otro de los elementos esenciales de la contribución como lo es el objeto, al señalar que los derechos por servicio de agua potable se causarán a partir de la instalación de la toma, en tanto que la ley de Hacienda señala como objeto de esta contribución el uso, suministro o aprovechamiento del agua potable y se causa en el momento en que se use, se suministre o se aproveche la misma y no a partir de la instalación de la toma respectiva.

En virtud de lo anterior, estimamos que la Asamblea de Representantes no solamente contravino una ley del Congreso de la Unión, sino que se excedió en sus atribuciones al reglamentar materias que estan fuera de su competencia como lo es la tributaria.

g) REGLAMENTO DE TRANSPORTE URBANO DE CARGA PARA EL DISTRITO FEDERAL (*)

OBJETO.- Regular la prestación de los servicios de transporte de carga en el Distrito Federal (Art. 1).

SUJETOS.- Las autoridades del Departamento del Distrito Federal y los concesionarios del servicio público de transporte de carga.

COMENTARIOS.- Conforme al reglamento que se analiza, el servicio público de transporte de carga se define como "la actividad organizada que mediante concesión se realice con el fin de satisfacer en forma continua, uniforme, regular y permanente, las necesidades de carácter colectivo en materia de transporte de carga en el Distrito Federal mediante el pago correspondiente" (Art. 2o.-IV).

Consideramos que esta definición es incorrecta porque la actividad organizada llamada servicio público de transporte de carga, no sólo la llevan a cabo los concesionarios, sino que es más, en principio la realiza el Departamento del Distrito Federal, quien de acuerdo con el propio reglamento puede otorgar la concesión a quienes reúnan los requisitos correspondientes, por lo que consecuentemente incurre en una contradicción.

(*) D. O. del 23 de Julio de 1990.

El mismo reglamento reconozca que el servicio público de transporte de carga se rige por la Ley que fija las Bases Generales a que habrán de sujetarse el Tránsito y los Transportes en el Distrito Federal y por la Ley Orgánica del mismo Departamento (Art. 3o.).

Cabe señalar que junto con el servicio público de carga, se regula también el llamado servicio mercantil de carga entendiéndose por éste, según el mencionado artículo primero, como aquél que realizan para sí mismas las personas físicas y las morales.

Entre las principales atribuciones que se otorgan al Departamento del Distrito Federal se encuentran las siguientes (Art. 7o.):

1.- Fomentar y vigilar el buen funcionamiento del servicio público de transporte de carga y cuidar de la observancia de las obligaciones a cargo de quienes lo prestan, así como de quienes realicen el servicio mercantil de carga;

2.- Expedir las normas técnicas necesarias en materia de transporte de carga;

3.- Resolver sobre el otorgamiento de concesiones para la prestación del servicio público y de permisos para la realización del servicio mercantil de transporte de carga, a quienes reúnan los requisitos correspondientes.

4.- Proponer y resolver lo conducente en materia de terminación de las concesiones por expiración del plazo, revocación o caducidad de las mismas, de conformidad con la normatividad correspondiente;

5.- Contar con instalaciones apropiadas para la realización de la revista anual de las unidades de transporte de carga, así como la verificación de emisión de contaminantes a las mismas, de tal modo que ambas actuaciones puedan realizarse de manera simultánea;

6.- Establecer, cuando así se determine, de conformidad con la Ley que fija las Bases Generales a que habrán de sujetarse el Tránsito y los Transportes en el Distrito Federal, las modalidades y características que observará el régimen de tarifas para el servicio público de transporte de carga;

7.- Establecer restricciones a la circulación y al estacionamiento de vehículos de transporte de carga, con el objeto de mejorar la vialidad y preservar el medio ambiente; etc.

Para los prestadores del servicio que se comenta así como para quienes realicen transporte mercantil de carga se establecen entre otras, las siguientes obligaciones:

a).- Los concesionarios deberán establecer en los lugares que autorice el Departamento, las bases y estaciones de servicio, así como las bodegas e instalaciones para recibir, empacar, marcar, cargar y distribuir mercancías del público, ajustándose a lo ordenado por el Reglamento que se analiza y demás ordenamientos aplicables (Art. 23).

b).- Los conductores de unidades de transporte público de carga deberán contar con la tarjeta de identificación correspondiente que los acredite como tales, y que será expedida por la autoridad competente del Departamento la cual deberá contener fotografía reciente, nombre completo del acreditado, base y estación de servicio y domicilio y teléfonos de la autoridad ante la cual se puedan reportar quejas o solicitar informes en relación con el servicio (Art. 26);

c).- La carga que se contrate para su transportación deberá invariablemente ser documentada con la carta de porte o talón de embarque correspondiente (Art. 27);

d).- Presentación de las unidades ante las autoridades competentes para la realización de la revista anual a fin de comprobar su aptitud para la prestación del servicio, etc.

SANCIONES.- Las violaciones al presente reglamento se sancionan de acuerdo con la falta cometida con multa de tres, nueve o quince días de salario mínimo general vigente en el Distrito Federal.

Se establece un descuento del 50% para el infractor que pague la multa dentro de los 5 días hábiles siguientes a la fecha de la infracción.

RECURSOS.- Como medio de defensa contra las resoluciones que se dicten en las materias que regula este ordenamiento, se establece el recurso de revocación, mismo que es de naturaleza optativa a la interposición del juicio administrativo ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, de conformidad con su diverso 62.

En caso de interponerlo, debe hacerse en el término de cinco días hábiles siguientes a la fecha en que se haya levantado la infracción.

La resolución de este recurso debe ser emitida por la autoridad competente a más tardar en tres días contados a partir de su presentación.

h) REGLAMENTO DE RECLUSORIOS Y CENTROS DE READAPTACION SOCIAL DEL DISTRITO FEDERAL (*)

OBJETO.- Regular el sistema de Reclusorios y Centros de Readaptación Social en el Distrito Federal (Art. 1o.).

SUJETOS.- La Dirección General de Reclusorios y Centros de Readaptación Social del Departamento del Distrito Federal.

COMENTARIOS.- Corresponde al Departamento del Distrito Federal, a través de la Dirección General de Reclusorios y Centros de Readaptación Social, la función de integrar, desarrollar, dirigir y administrar el sistema de Reclusorios y Centros de Readaptación Social para adultos (Art. 2o.).

El ámbito de aplicación de este reglamento será únicamente en las instituciones de reclusión dependientes del propio Departamento, destinadas a la ejecución de penas privativas de libertad, a la prisión preventiva de indiciados y procesados y al arresto (Art. 3o.).

El reglamento en comentario establece una serie de obligaciones para el Departamento del Distrito Federal en el manejo del llamado sistema de reclusorios tanto en lo relativo a su organización y funcionamiento, como en el establecimiento de programas de readaptación y tratamiento de internos.

Así, se señala que dentro de este sistema se deberán realizar programas interdisciplinarios sobre la base del trabajo, la capacitación, la educación y la recreación que faciliten al interno sentenciado, su readaptación a la vida en libertad y socialmente productiva y eviten la desadaptación de indiciados y procesados (Art. 4o.).

En cuanto a la organización y funcionamiento se determina que deberá tender hacia el fortalecimiento y conservación en el interno, de su dignidad humana, la protección, la organización y desarrollo de la familia, su superación personal, el respeto así mismo y hacia los demás y a los valores sociales de la Nación (Art. 7o.).

En este sentido, se establecen normas de seguridad y custodia de acuerdo al centro de reclusión tales como Reclusorios Preventivos; Establecimientos de Ejecución de Penas Privativas de Libertad; Instituciones Abiertas; Reclusorios para el cumplimiento de arrestos; y el Centro Médico para los Reclusorios.

(*) P.O.F. del 20 de Febrero de 1990.

Se determina la obligación de instalar un consejo técnico en cada reclusorio y penitenciaria, como un cuerpo de consulta y asesoría del Director del propio Reclusorio y con facultades para establecer los tratamientos para la readaptación de los internos (Art. 99).

Dicho consejo será de carácter colegial y lo presidirá el Director del Reclusorio participando los diferentes titulares de las unidades administrativas de actividades educativas; industriales; servicios médicos; de seguridad y custodia así como especialistas en criminología; psiquiatría; derecho; trabajo social; pedagogía; psicología y sociología (Art. 100).

Entre las principales facultades de estos órganos colegiados se encuentran las siguientes (Art. 102):

1.- Hacer la evaluación de la personalidad de cada interno y realizar conforme a ella su clasificación;

2.- Dictaminar y supervisar el tratamiento tanto en procesados como en sentenciados. Y determinar los incentivos o estímulos que se concederán a los reclusos;

3.- Cuidar que en el reclusorio se observe la política criminológica que dicte la Dirección General. Y emitir opinión acerca de los asuntos que le sean planteados por el Director de cada Reclusorio en el orden técnico, administrativo, de custodia o de cualquier otro tipo, relacionados con el funcionamiento de cualquier otra institución;

4.- Establecer los criterios para la realización del sistema establecido en la Ley de Normas Mínimas, en caso de los sentenciados y lo conducente en las Instituciones Preventivas, a través de la aplicación individualizada del sistema progresivo;

5.- Apoyar y asesorar al Director y sugerir medidas de carácter general para la buena marcha del reclusorio;

6.- En el caso de establecimiento para la ejecución de penas, formulará los dictámenes, en relación a la aplicación de las medidas de preliberación, remisión parcial de la pena, libertad preparatoria; y

7.- Las demás que le confiera la ley y el reglamento en comento. Las resoluciones del consejo técnico, serán enviadas por el Director de la Institución a la Dirección General de Reclusorios y Centros de Readaptación Social para su ratificación o rectificación y la realización de los trámites subsiguientes.

Así mismo, para el mejor cumplimiento de las funciones de la Dirección General de Reclusorios y Centros de Readaptación Social se constituye un órgano de supervisión general, que supervisa de

manera permanente todos los centros de reclusión del Departamento del Distrito Federal (Art. 159).

Este órgano se integra por siete miembros, cada uno representando a las siguientes dependencias administrativas:

- 1.- La Asamblea del Distrito Federal;
- 2.- La Dirección General de Reclusorios y Centros de Readaptación Social;
- 3.- La Dirección General de Prevención y Readaptación Social;
- 4.- La Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal;
- 5.- La Coordinación General Jurídica del Departamento del Distrito Federal;
- 6.- El Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal; y
- 7.- La Dirección General de Servicios Médicos del Departamento del Distrito Federal.

La función de esta Supervisión General consiste en que, a través de las visitas que realice a diversas Instituciones, lleve a cabo la verificación de la administración y el manejo de los reclusorios y el cumplimiento estricto de la Ley de Normas Mínimas y del Reglamento que estamos comentando, para dar aviso a la Dirección General de las irregularidades que pudieran irse presentando y en su caso denunciar ante las autoridades competentes los ilícitos que se cometan (Art. 161).

1) REGLAMENTO DE LA MEDALLA AL MERITO CIUDADANO DE LA ASAMBLEA DE REPRESENTANTES DEL DISTRITO FEDERAL (*)

OBJETO.- Establecer y regular las normas y procedimientos para la deliberación y resolución respecto al otorgamiento de la Medalla al Mérito Ciudadano de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal (Art. 10.).

SUJETOS.- La Asamblea de Representantes del Distrito Federal y los mexicanos considerados como candidatos al reconocimiento.

COMENTARIOS.- La Medalla al Mérito Ciudadano se otorga como un reconocimiento público a mexicanos que se han destacado en la realización de actividades cuyos resultados aporten singulares

(*) D.O.F. del 23 de enero de 1991.

beneficios en las diversas áreas del conocimiento humano o en acciones de trascendencia social para la ciudad y la comunidad del Distrito Federal (Art. 2o.).

El reconocimiento comprende un sólo grado y consta de diploma de pergamino natural y medalla de oro que contendrá el logotipo de la Asamblea de Representantes, la mención de los años del ejercicio correspondiente y la inscripción "MEDALLA AL MERITO CIUDADANO". En el reverso se asentará el nombre de la persona condecorada (Arts. 3o. 4o. y 5o.).

El reconocimiento es anual y corresponderá a una comisión especial que nombre el Pleno de la Asamblea el estudio de las propuestas previa convocatoria de la Asamblea a organizaciones sociales, científicas, académicas, culturales y a la población en general para su registro (Arts. 6o. y 7o.).

Su entrega será en sesión solemne que la Asamblea celebrará únicamente con este objeto dentro de los primeros quince días del mes de mayo de cada año (Art. 12).

j) REGLAMENTO PARA EL FUNCIONAMIENTO DE ESTABLECIMIENTOS MERCANTILES Y CELEBRACION DE ESPECTACULOS PUBLICOS. (*)

OBJETO.- Regular el funcionamiento de los establecimientos mercantiles y la celebración de espectáculos en el Distrito Federal (Art. 1o.).

SUJETOS.- El Departamento del Distrito Federal, los propietarios de establecimientos mercantiles y las personas que celebren espectáculos públicos.

COMENTARIOS.- El Reglamento define al establecimiento mercantil, como el "lugar en donde desarrolle sus actividades una negociación o empresa mercantil dedicada a la venta o alquiler de satisfactores o servicios, de acuerdo a las disposiciones del presente reglamento" (Art. 2o.-IV).

Por espectáculo público se considera a la "función, acto o evento que se celebra en un lugar determinado y al que se convoca al público fundamentalmente con fines de diversión o entretenimiento" (Art. 2o.-V).

En la apertura de establecimientos mercantiles el artículo 13 establece que estan sujetos al requisito de licencia de funcionamiento única y exclusivamente los siguientes establecimientos:

- 1.- Venta de bebidas alcohólicas al copeo;

(*) S.O.F. del 31 de julio de 1989.

- 2.- Venta de bebidas alcohólicas en envase cerrado;
- 3.- Cabarets, discotecas, mafas, salones de baile y salones de fiesta;
- 4.- Establecimientos de hospedaje;
- 5.- Baños y albercas públicos;
- 6.- Clubes y centros deportivos;
- 7.- Salones de boliche y de billar;
- 8.- Escuelas de deporte, y
- 9.- Juegos eléctricos, mecánicos, electromecánicos y de video.

Fuera de los establecimientos y giros mencionados, para la apertura de cualquier otro únicamente basta con la presentación de la declaración de apertura que se señala en el artículo 131 del reglamento y la cual deberá contener:

- a).- Nombre, domicilio y nacionalidad del solicitante;
- b).- Localización del establecimiento;
- c).- Clase de giro y la razón social;
- d).- Número y fecha de la expedición de la licencia de uso del suelo;
- e).- Manifestación de que se cuenta con autorización sanitaria en su caso;
- f).- Los datos del título de propiedad o del contrato que acredite el uso y goce de la misma.

Además de los requisitos señalados, aquellos establecimientos mercantiles o espectáculos públicos cuyo funcionamiento o realización tengan influencia sobre posible deterioro del medio ambiente por emisión de ruidos, producción de vibraciones, energía térmica o lumínica, humos, polvo o gases, etc., previamente a su solicitud deberán contar con evaluaciones de impacto ambiental y normas técnicas que al efecto expidan el Departamento del Distrito Federal y la Secretaría de Desarrollo Urbano hoy Secretaría de Desarrollo Social respectivamente.

Por otra parte se reglamenta lo relativo a las condiciones de su funcionamiento; el cúmulo de obligaciones dependiendo del tipo de giro mercantil a cargo de los propietarios; el régimen jurídico de las licencias de funcionamiento; las facultades del Departamento

del Distrito Federal en la fijación de horarios de funcionamiento y celebración de espectáculos; sus atribuciones de inspección y aplicación de las sanciones correspondientes por infracción a las disposiciones del reglamento etc.

SANCIONES.- Las sanciones por infracción a este reglamento son (Arts. 139 y 140):

1.- De carácter económico, las cuales se fijan entre un mínimo y un máximo establecido en base al salario mínimo general vigente en el Distrito Federal;

2.- La clausura del establecimiento en los casos exclusivamente que el artículo 141 señala, independientemente de la sanción económica que corresponda; y

3.- Cancelación de licencias o permisos en los casos que contempla el diverso 147.

RECURSOS.- Se establece el recurso de inconformidad como medio de defensa el cual procede contra los actos o resoluciones que dicten las autoridades delegacionales del Departamento en esta materia en perjuicio de los gobernados.

El plazo de su interposición es dentro de los 10 días hábiles siguientes al acto que recurre, teniendo efectos suspensivos siempre que se garantice el interés fiscal y no se altere el orden público o el interés social (Art. 160).

Se tramita con celebración de una audiencia de pruebas, debiéndose dictar resolución al recurso en el plazo de 10 días hábiles, misma que habrá de notificar personalmente al interesado en términos del Código de Procedimientos Civiles del Distrito Federal (Arts. 162 y 163).

k). REGLAMENTO DE TRANSITO DEL DISTRITO FEDERAL (*)

OBJETO.- Establecer las normas a que deberá sujetarse el tránsito de peatones y vehículos en las vías públicas del Distrito Federal (Art. 1o.).

SUJETOS.- Toda persona que transite en la vía pública en el Distrito Federal como peatones y conductores de vehículos; así como las autoridades del Departamento del Distrito Federal obligadas en la aplicación y observancia del presente reglamento.

COMENTARIOS.- Para efectos del Reglamento de Tránsito se entiende por vía pública, peatón y vehículos, lo siguiente (Art.

(*) D.O.F. del 9 de agosto de 1969.

2o. fraccs. IV, VII Y VIII):

1.- Vía Pública: todo espacio terrestre de uso común que se encuentre destinado al tránsito de peatones, ciclistas y vehículos en el Distrito Federal;

2.- Peatón: toda persona que transita a pie por la vía pública; y

3.- Vehículos: todo medio de motor o cualquier otra forma de propulsión en el cual se transportan personas o bienes.

Los rubros generales que se reglamentan en este ordenamiento en materia de tránsito en la vía pública son los siguientes:

1.- Derechos y obligaciones de los peatones, escolares y ciclistas; así como de las preferencias en favor de los minusválidos (Capítulo II);

2.- Clasificación de los vehículos (Capítulo III, Sección Primera);

3.- Registro de vehículos (Capítulo III, Sección Segunda);

4.- Medidas para preservación del medio ambiente y protección ecológica (Capítulo IV);

5.- Expedición de licencias y permisos para conducir (Capítulo V);

6.- El señalamiento para el control del tránsito (Capítulo VI);

7.- Clasificación de las vías públicas y las normas de circulación en las mismas (Capítulo VII);

8.- Obligaciones y prohibiciones a los automovilistas (arts. 75 y 75);

9.- Normas para el transporte público de pasajeros y de carga (Capítulo VIII);

10.- Diseño de programas permanentes de educación e información vial (Capítulo IX);

11.- Normas de conducta para conductores y peatones implicados en accidentes de tránsito (Capítulo X); y

12.- Controles administrativos y obligaciones de los agentes de policía (Capítulo XI).

SANCIONES.- Los conductores que contravengan las disposiciones del reglamento de Tránsito, se les sancionará en base a la falta cometida con el pago de una multa correspondiente al importe de 1, 3 o 5 días de salario mínimo general vigente en el Distrito Federal.

El infractor que pague la multa dentro de los cinco días siguientes a la fecha de la infracción, tendrá un descuento del 50%.

A su vez, se contempla el arresto incommutable de 12 a 36 horas a la persona que al conducir cualquier tipo de vehículo en estado de ebriedad o bajo la influencia de estupefacientes, psicotrópicos u otras sustancias tóxicas, cometa alguna infracción al reglamento.

Por su parte, se establece como sanción el retiro de placa de matrícula al vehículo, en el caso de vehículos con registro expedido fuera del Distrito Federal, como medida para garantizar el pago de multa a que se hayan hecho acreedores y así mismo cuando se trate de vehículos que ostenciblemente sean contaminantes y que hayan sido remitidos a los depósitos para verificar y determinar los niveles de contaminación.

RECURSOS.- El Reglamento de Tránsito contempla el recurso administrativo de revocación que los particulares podrán presentar dentro de los 5 días hábiles siguientes a que se haya levantado la infracción ante la oficina correspondiente de la Secretaría de Protección y Vialidad, quien deberá resolverlo a más tardar dentro de los 3 días siguientes a su interposición (Art. 158).

Por otra parte, el artículo 155 del citado Reglamento señala que, la imposición de sanciones con motivo de la violación a cualesquiera de las disposiciones contenidas en el mismo, podrán ser impugnadas ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, en los términos y formas establecidos por la ley que lo rige.

Se contempla también la instancia de queja en contra de posibles actos ilícitos de algún agente, misma que se promueve ante la Contraloría General de Protección y Vialidad del Departamento del Distrito Federal. Lo anterior sin perjuicio de la responsabilidad civil o penal que pudiera resultar (Art. 156).

1) REGLAMENTO PARA EL GOBIERNO INTERIOR DE LA ASAMBLEA DE REPRESENTANTES DEL DISTRITO FEDERAL (*)

OBJETO.- Regular la organización interna de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal.

(*) S.O.F. del 10 de Julio de 1989.

SUJETOS.- Los representantes a la Asamblea y sus órganos de apoyo técnico administrativo.

COMENTARIOS.- A diferencia de los demás reglamentos expedidos por la Asamblea de Representantes, éste no tiene el carácter de gubernativo o de policía, sino de mera organización interior de la propia Asamblea y respecto del cual hemos señalado a lo largo del presente trabajo, diversos aspectos que el mismo regula.

I. LAS ORDENANZAS DE LA ASAMBLEA DE REPRESENTANTES DEL DISTRITO FEDERAL

Las ordenanzas que puede emitir la Asamblea en ejercicio de sus facultades, se encuentran definidas por el artículo 4o. del Reglamento para su Gobierno Interior como:

"Las resoluciones que contienen el conjunto de normas de carácter obligatorio que regulan las condiciones para la prestación de un servicio público."

Cabe señalar que a la fecha la Asamblea no ha expedido ninguna ordenanza.

J. LOS BANDOS DE LA ASAMBLEA DE REPRESENTANTES DEL DISTRITO FEDERAL

Se entiende por bando, para los efectos del citado reglamento:

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

Existe un Bando emitido por la II Asamblea de Representantes del Distrito Federal, por el que se abroga y en consecuencia cesan los efectos de diversos reglamentos aplicables en dicho Distrito que en su momento expidió el titular del Ejecutivo Federal, mismo que fué publicado en el Diario Oficial de la Federación del día 26 de mayo de 1992.

Los reglamentos que se declararon abrogados en los términos de dicho Bando son:

1.- "El Reglamento de Expendios de Bebidas Alcohólicas", expedido por el Ejecutivo Federal y publicado en el Diario Oficial de la Federación el 21 de abril de 1944; y "El Reglamento para la Venta y Consumo de Cerveza en el Distrito Federal", publicado en el Diario Oficial de la Federación el 21 de diciembre de 1951; en virtud de que las normas de los mencionados reglamentos se encuentran contenidas y actualizadas en "El Reglamento para el Funcionamiento de Establecimientos Mercantiles y Celebración de Espectáculos Públicos en el Distrito Federal", publicado en el Diario Oficial de la Federación el 31 de julio de 1989, expedido por la Asamblea de Representantes del Distrito Federal; así como por los demás acuerdos y disposiciones administrativas que en términos de dicho reglamento expida el Departamento del Distrito Federal.

2.- "El Reglamento de Cafés Cantantes o Cabarets y Salones de Baile", publicado en el Diario Oficial de la Federación el 22 de mayo de 1944, en razón de que éste ha sido actualizado por el "Reglamento para el Funcionamiento de Establecimientos Mercantiles y Celebración de Espectáculos Públicos en el Distrito Federal" y demás disposiciones emitidas por el Departamento del Distrito Federal.

3.- "El Reglamento de la Industria del Pan en el Distrito Federal", expedido por el Ejecutivo Federal y publicado en el Diario Oficial de la Federación el 7 de agosto de 1941, porque actualmente rige en cuanto al funcionamiento de estos giros "El Reglamento para el Funcionamiento de Establecimientos Mercantiles y Celebración de Espectáculos Públicos en el Distrito Federal".

4.- "El Reglamento de las fracciones I, V y VII del artículo 3o. de la Ley de Planificación y Zonificación para el Distrito Federal, por lo que se refiere a Zonificación Industrial", publicado en el Diario Oficial de la Federación el 4 de febrero de 1941; "El Reglamento de Zonificación de las Arterias Principales de la Ciudad de México", publicado en el Diario Oficial de la Federación el 4 de enero de 1938; "El Reglamento para la ejecución de obras de Planificación en el Distrito Federal"; publicado en el Diario Oficial de la Federación del 24 de diciembre de 1947; y "El Reglamento de la Ley de Planificación y Zonificación del Distrito Federal", publicado en el Diario Oficial de la Federación del 31 de agosto de 1936; toda vez que actualmente rigen en la materia la "Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal", publicada en el Diario Oficial de la Federación el 7 de enero de 1976 y por el Reglamento de Zonificación para el Distrito Federal", publicado en el Diario Oficial de la Federación el 20 de abril de 1982; así como los planes, declaratorias, programas, acuerdos, resoluciones y

demás disposiciones administrativas que emitan las autoridades competentes conforme a dicho ordenamiento.

5.- "El Reglamento de Policía en Parques, Jardines y Paseos Públicos del Distrito Federal"; publicado en el Diario Oficial de la Federación el 19 de abril de 1941; en atención a que actualmente rigen "La Ley Sobre Justicia en Materias de Faltas de Policía y Buen Gobierno en el Distrito Federal", publicada en el Diario Oficial de la Federación el 13 de enero de 1984 y su Reglamento, publicado en el Diario Oficial de la Federación el día 6 de julio de 1985.

6.- "El Reglamento de Ingeniería Sanitaria Relativa a Edificios", publicado en el Diario Oficial de la Federación el 20 de mayo de 1964 y "El Reglamento de Albercas Públicas para el Distrito Federal", publicado en el Diario Oficial de la Federación el 21 de agosto de 1944; porque estas materias actualmente se rigen por "La Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal" y por "El Reglamento de Construcciones para el Distrito Federal", publicado en el Diario Oficial de la Federación el 3 de julio de 1987; así como por sus normas técnicas y demás disposiciones administrativas expedidas conforme al mismo.

La abrogación de los citados reglamentos obedeció principalmente a la falta de declaración expresa que así lo determinara y en este sentido al afán por parte de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, de otorgar al habitante de la ciudad de México la certeza necesaria de saber cuales son los reglamentos aplicables en las diversas materias que los mismos regulan.

La Asamblea de Representantes consideró que la sobrerregulación que se traduce en múltiples reglamentos que regulan una misma materia, así como las disposiciones jurídicas obsoletas dado que regulan situaciones rebasadas por la realidad o en desuso, traen como consecuencia inseguridad jurídica al no existir una declaratoria expresa de su abrogación; con lo que nosotros estamos totalmente de acuerdo porque es verdad que en determinado momento puede surgir la duda sobre si se debe de aplicar o no una disposición que, por su añeja expedición, pareciera que se encuentra en desuso, lo cual no quiere decir que no pueda aplicarse en el presente si ésta continúa en vigor.

Sin embargo, de acuerdo con los resolutivos con los que culmina el Bando en estudio, parecería que fueron abrogados los reglamentos que se mencionan, exclusivamente en tres supuestos a saber:

1. Por haberse expedido con posterioridad a los citados reglamentos, nuevos ordenamientos reglamentarios de carácter

gubernativo que absorvieron las situaciones reguladas por los anteriores e incluso las actualizaron, pero no se especifica que entre éstos, hubieren preceptos total o parcialmente contradictorios, incompatibles o en su caso, complementarios; lo que nos lleva a suponer que fue la simple expedición posterior de los nuevos reglamentos la que trajo como consecuencia la abrogación tácita de los anteriores.

2. Por haberse abrogado por la expedición de una nueva, la ley o leyes secundarias que los citados reglamentos venían a ejecutar; y

3. Por la expedición de una Ley del Congreso de la Unión en la materia que regulaban los reglamentos.

Por ejemplo, en el primer caso, según lo dispuesto por el artículo Primero del Bando en cuestión, quedan abrogados "El Reglamento de Expendios de Bebidas Alcohólicas" y "El Reglamento para la Venta y Consumo de Cerveza en el Distrito Federal" porque lo relativo a la venta de bebidas alcohólicas en envase cerrado y al copeo y en general todo lo relacionado con el funcionamiento de estos giros mercantiles, se rige por lo que dispone el "Reglamento para el Funcionamiento de Establecimientos Mercantiles y Celebración de Espectáculos Públicos".

En el segundo supuesto en el que un reglamento es abrogado porque la Ley secundaria que raglamenta a su vez fué abrogada por una nueva ley, es manejado por ejemplo, en el artículo Cuarto del Bando que estamos comentando, al declarar la cesación de efectos del "Reglamento de las Fracciones I, V y VII del Artículo 3o. de la Ley de Planificación y Zonificación para el Distrito Federal, por lo que se Refiere a Zonificación Industrial", publicado en el Diario Oficial de la Federación el 4 de febrero de 1941, por regir actualmente la "Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal", publicada en el Diario Oficial de la federación el 7 de enero de 1976.

Cabe señalar que la "Ley de Planificación y Zonificación para el Distrito Federal" a la que nos referimos en el párrafo anterior, es de fecha 12 de junio de 1936 y fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el 31 de agosto del mismo año, siendo derogada expresamente por la "Ley de Planificación del Distrito Federal" de fecha 30 de diciembre de 1953, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 31 del mismo mes y año, abrogada a su vez expresamente por la también citada en el párrafo anterior "Ley de desarrollo Urbano del Distrito Federal".

Finalmente, en el tercer caso, por ejemplo, al expedirse la ley secundaria correspondiente quedó derogado el Reglamento de policía en parques jardines y Paseos publicos en el Distrito Federal, siendo la Ley secundaria "La Ley Sobre Justicia en

Materia de Faltas de Policía y Buen Gobierno del Distrito Federal", publicada en el Diario Oficial de la Federación el 13 de enero de 1984, independientemente de que en su momento, fué expedido por el Ejecutivo Federal el correspondiente Reglamento de dicha ley, mismo que fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el 10 de julio de 1985, según se desprende del artículo Quinto del Bando de la Asamblea de Representates del Distrito Federal en comento.

En consecuencia, consideramos que las declaratorias expresas contenidas en el bando en estudio, a través de las cuales se abrogan y en consecuencia cesan los efectos de diversos reglamentos, resultan innecesarias porque, en el primer supuesto, un reglamento al igual que la ley, puede ser abrogado o derogado por un ordenamiento de la misma naturaleza y rango posterior aun cuando el nuevo ordenamiento no lo señale expresamente, toda vez que basta con que existan disposiciones total o parcialmente incompatibles con las anteriores para abrogarse o derogarse según sea el caso; así mismo, aún cuando no haya incompatibilidad de disposiciones total o parcialmente con el ordenamiento anterior, no debemos olvidar que la reforma o derogación de todo ordenamiento jurídico puede llevarse a cabo observando los mismos trámites que para su formulación, siendo de aclarar en el presente caso, que si bien es cierto que los actuales reglamentos de policía y buen gobierno que rigen en el Distrito Federal son expedidos por la Asamblea de Representantes, con un procedimiento de creación diferente al que correspondió a los ahora abrogados y emitidos en su momento por el Presidente de la República, también lo es que, como ya lo señalamos en el apartado correspondiente al estudio de la facultad reglamentaria, ésta quedó depositada en estos dos órganos, siendo por tanto competentes para expedirlos de acuerdo con los límites de la naturaleza de dicha facultad que a cada uno corresponde, independientemente de que no tiene razón de ser la vigencia de un reglamento cuando sus disposiciones han sido recogidas prácticamente en forma íntegra, actualizadas y reguladas por uno nuevo del mismo rango y materia y emitido por la autoridad competente de acuerdo con la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Así también, en el segundo caso, es innecesario que se declare sin efectos un reglamento cuando la abrogación se debe a la abrogación a su vez de la ley que ejecuta, toda vez que la justificación jurídica de su existencia se encuentra condicionada a la vigencia de la propia ley que desarrolla.

En el último caso, también es innecesaria la declaratoria expresa de cesación de los efectos de los correspondientes reglamentos por el hecho de existir una ley secundaria que acoge las disposiciones que aquel regulaba, puesto que la ley está por encima del reglamento, máxime que no se trata del reglamento de la ley sino de uno expedido con anterioridad a la entrada en

vigor de la ley secundaria.

En conclusión, el Bando de la Asamblea de Representantes por el que se abrogan diversos reglamentos resulta intrascendente en virtud de que no era necesario que los declarara abrogados, ni aún argumentando, como se hace en la parte considerativa de dicho bando, que se pretende garantizar certeza, tanto al ciudadano como a la autoridad responsable de su ejecución, respecto de la norma aplicable al caso concreto, y tampoco aceptamos la afirmación hecha a modo de considerando en el cuerpo del propio bando, en el sentido de que la autoridad administrativa, ante la presencia de un reglamento de los que pretende abrogar y uno en vigor en el Distrito Federal, pueda optar por la aplicación de cualquiera de ellos, toda vez que estos considerandos son insuficientes y carecen de razón jurídica para justificar el sentido del Bando en comentario, en atención a que los reglamentos ya estaban jurídicamente abrogados, sin que con esta opinión pretendamos desmerecer la buena intención de tipo práctico que en determinado momento podría albergarse en el ordenamiento jurídico emitido por la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, en el sentido de proporcionar o garantizar seguridad jurídica al gobernado.

CAPITULO III
LA ASAMBLEA DE REPRESENTANTES Y
LA HACIENDA PUBLICA DEL DISTRITO FEDERAL

1. LA HACIENDA PUBLICA. CONCEPTO

La hacienda pública ha sido conceptualizada en la doctrina por diversos autores, pero todos ellos coinciden más o menos en manejar los mismos elementos para definirla.

Sergio F. de la Garza refiriéndose a Rossy cita que: "La voz hacienda tiene su origen en el verbo latino *facere* aún cuando algunos sostienen que deriva del árabe *ckasana*, que significa cámara del tesoro. Con el adjetivo de pública significa, toda vida económica de los entes públicos y en sentido estricto hace mención a los ingresos, pertenecientes y gastos de las entidades públicas". (36)

Ernesto Flores Zavala, la define como "el conjunto de bienes que una entidad pública (federación, estados, municipios), posee en un momento dado para la realización de sus atribuciones, así como de las deudas que son a su cargo por el mismo motivo". (37)

Rafael de Pina nos dice que "hacienda significa patrimonio, pero que hacienda pública es el conjunto de los bienes pertenecientes al Estado y la organización oficial establecida para la administración de estos bienes". (38)

Para Gregorio Sánchez León es, "toda actividad económica realizada por el Estado, el manejo de su patrimonio y la obtención de sus ingresos, a través de distintos órganos estatales, para lograr, la realización de todas sus atribuciones públicas atendiendo a finalidades políticas y con una reglamentación legal". (39)

Para nosotros, la hacienda pública es el patrimonio del Estado compuesto por el conjunto de bienes de su propiedad y recursos económicos de carácter público, y las deudas a su cargo, con facultades para obtenerlo y administrarlo.

(36) Citado por Gregorio Sánchez León en su libro "Deracho Fiscal Mexicano". Cárdenas editor y Distribuidor, octava edición 1991. México, página 23.

(37) Ernesto Flores Zavala, "Elementos de Finanzas Públicas Mexicanas", Editorial Porrúa S.A., México 1969, undécima edición, página 19.

(38) Citado por Gregorio Sánchez León, Op. Cit., página 24.

(39) Gregorio Sánchez León, Op. Cit., página 31.

Los ingresos que recibe el Estado por concepto de contribuciones, forman parte de su hacienda pública, siendo necesario para efectos de este estudio, asomarnos a los principios que rigen en el establecimiento de las mismas.

A. NATURALEZA DE LAS CONTRIBUCIONES

Las contribuciones son todas aquellas cantidades que debe cubrir el sujeto pasivo, en aquellos casos en que su situación encuadre dentro de los supuestos legales correspondientes, para satisfacer el gasto público.

B. EL ESTABLECIMIENTO DE LAS CONTRIBUCIONES

El artículo 31, fracción IV de la Constitución Política vigente, contiene la obligación para los mexicanos de pagar contribuciones.

El citado artículo expresa:

"Art. 31.- Son obligaciones de los mexicanos":
"IV. Contribuir para los gastos públicos, así de la Federación como del Estado y Municipio en que residan, de la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes".

Del artículo 31, fracción IV, se desprenden diversos requisitos para que una contribución sea constitucional, tales como:

- 1) Estar contenida en una ley formal y materialmente válida; es decir, emanada del Congreso de la Unión o de las legislaturas locales en sus respectivas jurisdicciones;
- 2) Que sean proporcionales y equitativas; y
- 3) Que se destinen a sufragar el gasto público.

C. LA FEDERACION Y LAS ENTIDADES FEDERATIVAS

El Congreso de la Unión y las legislaturas de las entidades federativas, son los órganos del Estado facultados para establecer contribuciones en sus respectivos ámbitos de competencia.

En cuanto al Congreso de la Unión, el artículo 73, fracción VII de nuestra Constitución señala lo siguiente:

"ART. 73.- El Congreso tiene facultad":

"VII. Para imponer las contribuciones necesarias a cubrir el presupuesto".

Del artículo anterior se desprende que el Congreso de la Unión puede establecer contribuciones sobre cualquier materia que denote manifestaciones de riqueza con el fin de cubrir el presupuesto sin más limitaciones que las que el propio artículo 31 fracción IV le señala.

Existen además materias exclusivas y especiales contenidas en la fracción XXIX del artículo 73; sobre las cuales sólo el Congreso de la Unión puede establecer contribuciones y por ende, las legislaturas locales de los estados, no pueden gravarlas; en base además, al principio de exclusión contenido en el artículo 124 Constitucional que señala que las facultades que no están expresamente concedidas por la Constitución a los funcionarios federales se entienden reservadas a los estados.

La fracción en comentario señala lo siguiente:

"ART. 73.- El Congreso tiene facultad":

"XXIX. Para establecer contribuciones":

"1o. Sobre el comercio exterior".

"2o. Sobre el aprovechamiento y explotación de los recursos naturales comprendidos en los párrafos 4o. y 5o. del artículo 27".

"3o. Sobre instituciones de crédito y sociedades de seguros".

"4o. Sobre servicios públicos concesionados o explotados directamente por la Federación; y"

"5o. Especiales sobre":

"a) Energía eléctrica";

"b) Producción y consumo de tabacos labrados";

"c) Gasolina y otros productos derivados del petróleo";

"d) Cerillos y fósforos";

"e) Aguamiel y productos de su fermentación";

"f) Explotación forestal; y"

"g) Producción y consumo de cerveza".

Las entidades federativas participarán en el rendimiento de estas contribuciones especiales, en la proporción que la ley secundaria federal determine. Las legislaturas locales fijarán el porcentaje correspondiente a los municipios en sus ingresos por concepto del impuesto sobre energía eléctrica";

Otras prohibiciones para los estados en materia impositiva, son las contenidas en el artículo 117 Constitucional, que señala que en ningún caso pueden: 1) Emitir estampillas o papel sellado ya que, a través de estos se pueden cobrar contribuciones; 2) No pueden cobrar por concepto de que personas o cosas atraviesen su territorio; 3) No pueden cobrar por concepto de entrada o salida de su territorio en el caso de mercancías; 4) No pueden gravar la circulación de bienes o mercancías, ni el consumo cuyo cobro se efectúe por aduana del Estado; 5) No pueden establecer contribuciones diferenciales entre los estados; y 6) No pueden gravar la producción ni el almacenamiento con cuotas distintas a las que autorice el Congreso de la Unión. Esta última se trata de una restricción porque el Congreso puede dar su autorización para gravar con cuotas distintas.

Por otra parte, el artículo 118 Constitucional, establece que, sin consentimiento del Congreso de la Unión, los estados no pueden establecer derechos de tonelaje, ni otro alguno de puertos, ni imponer contribuciones o derechos sobre importaciones o exportaciones.

Fuera de las prohibiciones y restricciones que la Constitución establece para los estados, consideramos que pueden establecer cualquier contribución que sea necesaria para cubrir sus respectivos presupuestos.

D. EL MUNICIPIO

En el caso del Municipio, en base al Art. 115 Constitucional, éste tiene la facultad de administrar libremente su hacienda formada de los rendimientos que le reportan sus bienes; así como de los ingresos que las legislaturas locales establezcan a su favor.

El Municipio tiene derecho a percibir siempre, contribuciones derivadas de la propiedad raíz, los derechos que se generen por concepto de la prestación de servicios que de manera efectiva lleve a cabo el municipio y los ingresos derivados de las participaciones federales en los términos que fije la Ley local respectiva.

Para el caso de lo Municipios, será la legislatura del estado la que establezca las contribuciones que rijan en los mismos.

Como una protección a favor del municipio, el citado artículo señala que las leyes federales no limitarán la facultad de los estados para establecer las contribuciones, que tiene derecho a percibir el municipio que recaigan sobre la propiedad raíz e ingresos por prestación de servicios.

Igualmente no podrán las Leyes federales ni las locales, conceder exenciones a favor de persona alguna en relación a las contribuciones que corresponden a los municipios. Sólo los bienes del dominio público de la Federación, de los Estados y de los Municipios, están exentos de dichas contribuciones.

En conclusión, los órganos competentes para establecer contribuciones son el Congreso de la Unión y las legislaturas locales, en sus respectivos ámbitos de competencia.

Cabe señalar que en relación a la competencia para legislar en materia impositiva en el ámbito federal y en el local, se han suscitado problemas de doble o múltiple tributación, en virtud de que la Constitución Federal no delimita fuentes de tributación o campos impositivos federales, estatales y municipales, con excepción de la ya señalada fracción XXIX del artículo 73, que reservó algunas fuentes para que fueran gravadas exclusivamente por la federación, pero sin que en dicha fracción quedaran comprendidos los principales impuestos federales, como lo son el Impuesto sobre la Renta y el Impuesto al Valor Agregado. (40)

El autor Gregorio Sánchez León señala que la concurrencia impositiva está permitida en la Constitución e implicada en la fracción IV del artículo 31 de su texto; pero sin que de ello pueda derivarse la conclusión de que el constituyente hubiera querido que cada fuente fuera gravada con impuestos federales, estatales y municipales. La conclusión correcta no puede ser otra, señala el mismo autor, que la de que el constituyente no juzgó necesario o conveniente separar las fuentes tributarias exclusivas de federación, estados y municipios.

La doble tributación o doble imposición consiste en que dos esferas de competencia gravan una misma fuente.

Nuestro Máximo Tribunal ha resuelto, en torno a la problemática anteriormente planteada, que siempre que no se trate de las materias impositivas reservadas a la federación, sobre las cuales los estados no pueden legislar, la doble tributación debe considerarse constitucional; pudiendo llegar a ser inconstitucional cuando resulte exorbitante y ruinosa para el sujeto obligado a cubrirla, y que si no es así, pueden coexistir contribuciones federales y locales sobre la misma fuente.

El criterio de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, es el plasmado en la siguiente tesis jurisprudencial:

(40) Gregorio Sánchez León. Op. Cit., página 122.

"DOBLE TRIBUTACION.- CONSTITUCIONALIDAD DE LA.- Es tendencia de la política fiscal de la mayoría de los países, entre ellos el nuestro, evitar la doble tributación precisamente para realizar la justicia fiscal, para lograrlo infinidad de países han celebrado convenciones, convenios y modus vivendi, y existen normas de derecho tendientes a evitar la doble tributación. Sin embargo, en ocasiones, la doble tributación es conscientemente buscada por el legislador para lograr diversos fines, como son: graduar la imposición o para hacerla más fuerte a través de dos gravámenes que se complementen, en lugar de aumentar las cuotas del primeramente establecido; buscar un fin social extrafiscal; lograr una mayor equidad en la imposición tomando en cuenta la distinta capacidad contributiva de los sujetos pasivos, y aún tratar de captar un aumento en el ingreso con mayor comodidad para la administración pública. En nuestra propia legislación positiva existen normas que tratan de evitar la doble tributación y otras que claramente dan lugar a ella. Sin embargo, no puede decirse que por el sólo hecho de que un determinado impuesto de lugar a una doble tributación, por ello sea inconstitucional. Podrá contravenir una sana política tributaria o principios de buena administración fiscal, pero no existe disposición constitucional que la prohíba. Lo que la norma constitucional prohíbe, en su artículo 31, fracción IV, es que los tributos sean exorbitantes o ruinosos, que no esten establecidos por ley o que no se destinen para los gastos públicos; pero no que haya doble tributación. En resumen, una misma fuente de ingresos puede estar gravada por uno o más tributos, sin contradecir por ello la Constitución; lo que podría violar la Carta Magna es que con diversos tributos se rompa la proporcionalidad y equidad que deben satisfacer".

"7a. Ep., Vol. 115-120, 1a. pt., p.167, amparo en revisión Núm. 402/76, Jesús Castellanos, 3 de enero de 1978, unanimidad de 15 votos. Ponente: Fernando Castellanos Tena".

E. EL DISTRITO FEDERAL

Ya ha quedado precisado que los órganos competentes para establecer contribuciones son el Congreso de la Unión y las legislaturas de los estados. En el caso del Distrito Federal, es el propio Congreso de la Unión el que establece las contribuciones aplicables dentro de su territorio, sin perder su naturaleza de órgano federal; tal y como lo previene el artículo 73 de la Constitución, en su fracción VI, en relación con la diversa VII, al expresar:

"ART. 73.- El Congreso tiene facultad":

"VI. Para legislar en todo lo relativo al Distrito Federal sometándose a las bases siguientes":

"VII. Para imponer las contribuciones necesarias a cubrir el presupuesto";

Debemos apuntar que, independientemente de que el Congreso de la Unión legisle en materia impositiva para el Distrito Federal, sin perder su naturaleza federal; sí debe someterse a las prohibiciones y restricciones impuestas por la propia Constitución para los Estados en tanto que el Distrito Federal es considerado como una entidad federativa.

Las leyes emitidas por el Congreso de la Unión para el Distrito Federal en ésta materia, son la Ley de Ingresos del Departamento del Distrito Federal y la Ley de Hacienda del mismo Departamento.

La Ley de Ingresos del Departamento del Distrito Federal tiene vigencia anual del 1o. de enero al 31 de diciembre; y contiene una lista o catálogo de las contribuciones y otros ingresos que la Hacienda Pública del Distrito Federal tiene derecho a percibir durante un ejercicio fiscal.

La Ley de Hacienda del Departamento del Distrito Federal es el ordenamiento jurídico que regula de manera específica cada uno de los elementos de las contribuciones del Distrito Federal; las facultades de las autoridades fiscales; los derechos y obligaciones de los contribuyentes; los delitos fiscales; así como los medios de defensa establecidos a favor de los contribuyentes.

2. LAS AUTORIDADES FISCALES

El concepto de autoridad ha sido expresado por diversos autores tanto nacionales como extranjeros.

Así, Gabino Fraga señala que autoridad es "todo órgano del Estado que tiene atribuidas por el orden jurídico, facultades de decisión o de ejecución o alguna de estas por separado".(41)

Ignacio Burgoa señala que autoridad es "el órgano estatal de facto o de jure, investido con facultades o poderes de decisión o ejecución, cuyo ejercicio crea, modifica o extingue situaciones

(41) Citado por Miguel Acosta Rosero. "Teoría General del Derecho Administrativo". Editorial Porrúa S.A., México 1988, página 632.

generales o concretas de hecho o jurídicas, con trascendencia particular y determinada, de una manera imperativa". (42)

Para la doctrina administrativa francesa, autoridad es "un órgano del Estado investido de poder de decisión". (43)

Nuestro máximo tribunal ha definido el término autoridad para efectos del amparo en la tesis jurisprudencial número 75, legible en la página 115, del Apéndice del Semanario Judicial de la Federación, fallos de 1917 a 1965, Sexta parte, Jurisprudencia común al pleno y a las salas como "todas aquellas personas que disponen de la fuerza pública en virtud de circunstancias, ya legales, ya de hecho, y que, por lo mismo, esten en posibilidad material de obrar como individuos que ejercen actos públicos por el hecho de ser pública la fuerza de que disponen". (44)

Por autoridad fiscal debemos entender el órgano del Estado con facultades de recaudación, comprobación, determinación, administración y cobro de las contribuciones; sus accesorios; así como la recaudación y administración de los aprovechamientos, sus accesorios, y demás créditos fiscales en favor del erario público, en los términos de las leyes respectivas.

El calificativo fiscal corresponde al nombre de "finanzas públicas". Se refiere tanto a la aplicación de los fondos gubernamentales como a su obtención (American Public Finance, pág. 1, nota).(45)

La Suprema Corte de Justicia de la Nación a definido y a las autoridades fiscales como sigue:

"FISCO.- Por Fisco debe entenderse lo perteneciente al Fisco y Fisco significa entre otras cosas, la parte de la Hacienda pública que se forma con las contribuciones, impuestos y derechos, siendo autoridades fiscales las que intervienen en la cuestación por mandato legal, dándose el caso de que haya autoridades hacendarias que no son autoridades fiscales, pues aun cuando tengan facultad de resolución en materia de hacienda, carecen de esa actividad en la cuestación, que es la característica de las autoridades fiscales , viniendo a ser el carácter de autoridad hacendaria el género y de autoridad fiscal la especie".

"Sem. Jud. de la Federación. Tomo XLI. 844".

(42) Ignacio Burgoa. "El Juicio de Amparo". Editorial Porrúa S.A.. México 1969, página 336.

(43) Miguel Acosta Romero. Op. Cit., página 632.

(44) Citede por Miguel Acosta Romero. Op. Cit. página 632.

(45) Cfr. Ernesto Flores Izevala. "Elementos de Finanzas Públicas Mexicanas". Editorial Porrúa S.A., 1969, página 20.

A. LAS AUTORIDADES FISCALES DEL DEPARTAMENTO DEL DISTRITO FEDERAL.

En el Distrito Federal, la principal autoridad fiscal es el Presidente de la República, seguido del Jefe del Departamento del Distrito Federal; el Secretario General de Planeación y Evaluación y el titular de la Tesorería.

Lo anterior es así en virtud de que el Presidente de la República ejerce el gobierno en el Distrito Federal a través del Jefe del Departamento del Distrito Federal, y de acuerdo a la Ley Orgánica del propio Departamento, éste último se auxilia en el ejercicio de sus atribuciones, entre otras unidades administrativas, de las citadas Secretaría General de Planeación y Evaluación y de la Tesorería. (artículos 1 y 3, fracciones II y VIII de la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal).

Por otra parte en términos de Reglamento Interior, el Departamento del Distrito Federal, se auxilia además de la Procuraduría Fiscal del Distrito Federal; la Administración Tributaria; la Subtesorería de Catastro y Padrón Territorial; la Subtesorería de Administración Financiera y la Subtesorería de Fiscalización. (artículo 2o. del Reglamento Interior del Departamento del Distrito Federal).

El Jefe del Departamento del Distrito Federal, en materia de hacienda, tiene las facultades previstas en el artículo 19 de la Ley Orgánica ya citada, de las cuales se destacan por su mayor relevancia para el presente trabajo, las siguientes:

1) Recaudar, custodiar y administrar los impuestos, derechos, productos y aprovechamientos señalados en la Ley de Ingresos y demás leyes fiscales de la hacienda pública del Departamento del Distrito Federal;

2) Ordenar y practicar visitas domiciliarias para comprobar el cumplimiento de las obligaciones establecidas en las leyes fiscales del Distrito Federal;

3) Imponer sanciones por infracciones a las leyes fiscales del Distrito Federal y resolver las solicitudes de reconsideración y condonación en su caso de las multas fiscales;

4) Ejercer la facultad económico coactiva para hacer efectivos los créditos fiscales a favor del Departamento del Distrito Federal;

5) Formular y proponer el anteproyecto de presupuesto anual de egresos;

6) Llevar la contabilidad del Departamento del Distrito Federal, el control de presupuesto y costos por programas y hacer

la glosa preventiva de los ingresos y egresos y elaborar la cuenta pública anual que debe presentarse a la Cámara de Diputados, todo ello con la intervención que le concedan las leyes a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público; y

7) Formular los proyectos de leyes y disposiciones fiscales y la Ley de Ingresos del Departamento del Distrito Federal, con la intervención de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público en lo relativo a que los sistemas impositivos del Departamento, sean congruentes con los del gobierno federal.

La representación, el trámite y resolución de los asuntos que son competencia del Departamento del Distrito Federal, corresponde al titular o Jefe de dicho Departamento; sin embargo, con la finalidad de lograr una mejor distribución y desarrollo del trabajo, en el Reglamento Interior del propio Departamento se establecen las atribuciones de las distintas unidades administrativas y órganos descentrados que le auxilian (artículo 4o. de la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal).

Además el Titular del Departamento podrá conferir sus facultades delegables a funcionarios subalternos, para lo cual, deberá expedir los acuerdos correspondientes y publicarlos en el Diario Oficial de la Federación y en la Gaceta Oficial del Distrito Federal, sin que esto signifique que no pueda, en los casos en que lo juzgue necesario, intervenir de manera directa ejercitando sus facultades (Artículo 4o. del Reglamento Interior del Departamento del Distrito Federal).

3. ATRIBUCIONES DE LA ASAMBLEA DE REPRESENTANTES DEL DISTRITO FEDERAL RELACIONADAS CON LA MATERIA FINANCIERA

Las facultades de la Asamblea que se relacionan con la materia financiera, se encuentran contenidas en los incisos B) y C) de la fracción VI, del artículo 73, base 3a. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; al establecer textualmente lo siguiente:

"ART. 73..."

"3a..."

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

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

"C) Recibir los informes trimestrales que deberá presentar la autoridad administrativa del Distrito Federal, sobre la ejecución y cumplimiento de los presupuestos y programas aprobados, y elaborar un informe anual para analizar la congruencia entre el gasto autorizado y el realizado por partidas y programas, que votado por el Pleno de la Asamblea remitirá a la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, para ser considerado durante la revisión de la Cuenta Pública del Distrito Federal";

A. FACULTAD DE PROPONER AL PRESIDENTE DE LA REPUBLICA LA ATENCION DE PROBLEMAS PRIORITARIOS A CONTEMPLARSE EN EL PROYECTO DE PRESUPUESTO DE EGRESOS DEL DISTRITO FEDERAL

Nos hemos referido ya en títulos anteriores al Presupuesto de Egresos del Distrito Federal, habiendo quedado establecido que el titular del Poder Ejecutivo Federal es competente para remitirlo a la Cámara de Diputados, siendo esta última quien ejerce la facultad exclusiva de llevar a cabo el examen, discusión y aprobación anuales del citado presupuesto; discutiendo primero las contribuciones que a su juicio deben decretarse para cubrirlo; es decir que, previo al examen, discusión y aprobación del presupuesto; debe emitirse la correspondiente Ley de Ingresos en la que se establecen las cantidades estimadas por el Estado a percibirse en un ejercicio fiscal (artículo 74, fracción IV Constitucional).

La discusión o formación que de la Ley de Ingresos se haga, deberá comenzar ante la Cámara de Diputados. Para tales efectos el titular del Poder Ejecutivo deberá hacer llegar a la Cámara la iniciativa de Ley de Ingresos y el proyecto de presupuesto a más tardar el día 15 del mes de noviembre o bien hasta el 15 de diciembre en el caso de la etapa de sucesión de poderes, en el que el Presidente de la República inicia el ejercicio de su encargo el 1o. de diciembre; debiendo comparecer el Secretario de Estado correspondiente a dar cuenta de los mismos (Artículo 72, inciso h) y 74, fracción IV, párrafo segundo de la Constitución).

La ampliación del plazo para presentar la Iniciativa de Ley de Ingresos del Distrito Federal y el Proyecto de Presupuesto de Egresos, sólo tendrá lugar cuando medie solicitud del Presidente de la República; suficientemente justificada a juicio de la Cámara de Diputados o de la Comisión Permanente; siendo en este caso necesaria también la comparecencia del Secretario de Estado correspondiente para que exponga las razones que motivan la ampliación (Artículo 74, fracción IV, párrafo séptimo de la Constitución).

La Asamblea de Representantes, con el propósito de cumplir más

eficazmente con la atribución que venimos comentando, creó en sus orígenes a la Comisión de Programas Prioritarios. (Artículo 43 de la Ley Orgánica de la Asamblea).

El Ejercicio efectivo de esta facultad aparece por vez primera en 1988, al publicarse en el Diario de los Debates de la propia Asamblea, la proposición hecha al Presidente de la República a través del Jefe del Departamento del Distrito Federal; en torno a las prioridades que debería contener el Presupuesto de Egresos para 1989, misma que fué presentada por la Comisión Provisional de Programas Prioritarios, en ejercicio y cumplimiento de las atribuciones que le confiere el artículo 73 Constitucional y la fracción I del artículo 9o. de la Ley Orgánica de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal.

Esta proposición de problemas y programas prioritarios, fué presentada por acuerdo unánime de la Comisión en el orden alfabético siguiente:

- Abasto y comercialización.
- Agua potable.
- Ampliación y mejoramiento de la planta física educativa.
- Aportaciones a la ministración de justicia.
- Drenaje y tratamiento de aguas negras.
- Mejoramiento urbano.
- Prevención y control de la contaminación ambiental.
- Recolección y tratamiento de basura.
- Regularización de la tenencia de la tierra.
- Salud.
- Seguridad pública.
- Transporte.
- Vivienda.

De los anteriormente señalados, la Comisión consideró como programas altamente prioritarios, y por lo tanto merecedores de mayor atención presupuestal los siguientes:

- Servicios públicos (agua potable, drenaje y tratamiento de aguas negras, mejoramiento urbano, recolección y tratamiento de basura y transporte público).
- Vivienda.
- Prevención y control de la contaminación ambiental.
- Seguridad pública.
- Abasto y comercialización.

Esta propuesta fué aprobada por unanimidad del Pleno de la Asamblea el día 24 de noviembre de 1988 y se ordenó su presentación al Jefe del Organó de Gobierno del Departamento del Distrito

Federal para su inclusión al citado presupuesto de Egreso. (46)

Para 1989, el documento de prioridades presupuestales fué elaborado por la Décima Primera Comisión de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, denominada "de Vigilancia de la Administración Presupuestal y Contable del Distrito Federal" (Artículos 8o., párrafo tercero y 9o., fracción I de la Ley Orgánica de la Asamblea y 45, inciso K) del Reglamento para su Gobierno Interior).

Esta Comisión se encuentra coordinada por una directiva integrada por un Presidente, un Vicepresidente y un Secretario. Tanto su organización como sus funciones se encuentran reguladas en el Reglamento para el Gobierno Interior de la Asamblea; siendo la más importante, en relación con sus atribuciones que se vinculan indirectamente con las finanzas del Distrito Federal las siguientes (artículo 43 de la Ley Orgánica y 51 del Reglamento para el Gobierno Interior):

1.- Recibir y analizar los informes trimestrales que sobre la ejecución y cumplimiento de programas remita el Departamento del Distrito Federal; así como evaluar y supervisar las acciones administrativas y la aplicación de los recursos presupuestales del Departamento del Distrito Federal (artículo 73, fracción VI, base 3a. inciso C), Constitucional y 52 de la Ley Orgánica de la Asamblea);

2.- Recabar de la administración pública del Distrito Federal la documentación e información requerida para el desempeño de sus funciones.

Por ejemplo, cuando la Asamblea de Representantes analiza los informes trimestrales que le deben remitir las autoridades administrativas del Distrito Federal a fin de elaborar a su vez el informe anual relativo al ejercicio presupuestal del Departamento del Distrito Federal, lleva a cabo reuniones de trabajo con los servidores públicos de diversas áreas del propio Departamento, entre ellas, la Secretaría General de Planeación y Evaluación, la Secretaría General de Obras, Dirección General de Programación y Presupuesto, y ésta es una de las formas en que la Asamblea puede recabar los documentos y la información que requiere para cumplir con sus funciones.

3.- Proponer los programas prioritarios a considerar en el Presupuesto de Egresos del Departamento del Distrito Federal y presentarlos al Pleno de la Asamblea antes de que finalice el segundo periodo de sesiones de cada año, de cada Asamblea, a fin

(46) Diario de los Debates de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, número 5, Año I, Primer Periodo Ordinario, I Asamblea del 24 de noviembre de 1988, páginas 16 a 47.

de que se envíen con toda oportunidad al Departamento del Distrito Federal (artículo 73, fracción VI, base 3a., inciso B) Constitucional).

Los problemas prioritarios a considerar en el Presupuesto de Egresos del Departamento del Distrito Federal para el ejercicio fiscal de 1990, fueron prácticamente los mismos del año anterior; sólo se adicionó el de desarrollo y servicios sociales y se consideró como problemas altamente prioritarios, los mismos también del año anterior al de 1990; sólo que se sustituyó al de abasto y comercialización por el desarrollo y servicios sociales; que se traduce entre otras cosas, en generar empleos, dar atención a los niños, jóvenes y a los ancianos, etc.(47)

Los problemas prioritarios a considerar en el presupuesto de Egresos del Departamento del Distrito Federal para el ejercicio presupuestal de 1991, a propuesta de la Onceava Comisión son los enumerados a continuación en orden alfabético: (48)

- Atención a grupos marginados.
- Degradación del medio ambiente.
- Empleo.
- Infraestructura social.
- Ministración de Justicia.
- Seguridad pública.
- Servicios de salud preventiva y curativa.
- Suministro de agua potable.
- Tenencia de la tierra.
- Transporte urbano y suburbano.
- Vivienda.

Para 1992, la Onceava Comisión propuso como programas prioritarios a contemplar en el Presupuesto de Egresos los siguientes (49):

- Como altamente prioritario, el programa de vivienda.
- Mejoramiento de la infraestructura urbana en las colonias populares que incluye: calles, sistema de alumbrado y sistema de recolección de basura.

(47) Diario de los Debates de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, número 25. Año I. Segundo Período Ordinario. I Asamblea, del día 11 de julio de 1989. Páginas 7 a 11.

(48) Diario de los Debates de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, Número 23. Año II. Segundo Período Ordinario. I Asamblea, del 26 de junio de 1990, páginas 11 a 16.

(49) Diario de los Debates de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, Número 17. Año III. Segundo Período Ordinario. I Asamblea, del día 4 de mayo de 1991. Páginas 17 a 21.

B. FACULTAD DE RECIBIR LOS INFORMES TRIMESTRALES POR PARTE DE LA AUTORIDAD ADMINISTRATIVA Y DE ELABORAR EL INFORME ANUAL PARA SER CONSIDERADO DURANTE LA REVISION DE LA CUENTA PUBLICA DEL DISTRITO FEDERAL

La Asamblea de Representantes del Distrito Federal, tiene una facultad relacionada con la cuenta pública, misma que, a partir de la recepción de informes trimestrales que tienen obligación de rendir las autoridades administrativas del Distrito Federal, y una vez conocidos y analizados dichos informes, consiste en preparar un informe anual que una vez aprobado por el Pleno de la Asamblea, debe enviarse a la Cámara de Diputados para que ésta la tome en cuenta en el acto de la revisión de la Cuenta Pública.

Para la elaboración de este documento, la Comisión número Once, que es la competente para llevarlo a cabo, analiza los cuatro informes trimestrales de avance sobre el cumplimiento de programas y presupuestos aprobados para el ejercicio presupuestal que corresponda, que al efecto le remiten las autoridades administrativas del Distrito Federal, asimismo, analiza el informe sobre el estado que guarda la administración pública del propio Distrito que respecto al ejercicio presupuestal correspondiente le presenta el Jefe del Departamento del Distrito Federal.

La Asamblea de Representantes realiza, en la práctica en forma adicional, giras de trabajo para la supervisión de obras públicas, lleva a cabo diversas entrevistas y reuniones de trabajo con servidores públicos de mandos medios y superiores del Departamento del Distrito Federal; solicita información complementaria para sustentar o ampliar algunos aspectos de las citadas supervisiones que realiza y en los casos en que es posible, aplica ciertas técnicas de porcentaje y evaluación del costo-beneficio.

Cabe señalar que los planteamientos y comentarios que vierte en esta materia la Asamblea de Representantes, son únicamente desde un punto de vista contemplativo, como sólo se lo permite la Constitución y la Ley Orgánica respectiva; es decir, sus opiniones no trascienden sobre la discusión y aprobación de la Cuenta Pública que lleva a cabo la Cámara de Diputados por disposición Constitucional.

4. AMPLIACION DE FACULTADES DE LA ASAMBLEA DE REPRESENTANTES DEL DISTRITO FEDERAL

Como ya lo señalamos en el capítulo segundo del presente trabajo, entre el periodo comprendido de 1980 a 1986, fueron presentadas por distintos partidos políticos de oposición, ante la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, diversas iniciativas de reformas constitucionales, en las cuales se proponía la creación de un órgano legislativo de carácter local para el Distrito Federal.

Para ello, hubo quienes se manifestaron en favor de una reforma radical a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que diera origen a un nuevo Estado de la Federación sobre el territorio del Distrito Federal.

A fines del año de 1986, el Titular del Poder Ejecutivo Federal, presentó por su parte una iniciativa de reformas constitucionales en la que propuso el establecimiento de un órgano de representación ciudadana que; manteniendo la organización política del Distrito Federal, tuviese facultades para expedir bandos, ordenanzas y reglamentos de policía y buen gobierno y asimismo, ampliara la participación de los ciudadanos en el gobierno del propio Distrito.

Las iniciativas presentadas por los partidos políticos de oposición fueron rechazadas por el Congreso de la Unión y se aprobó la del Presidente de la República, dando origen a la Asamblea de Representantes del Distrito Federal con las facultades que actualmente le confiere el artículo 73 fracción VI base tercera de nuestra Constitución.

Con el establecimiento de la primera Asamblea de Representantes del Distrito Federal en el año de 1988, diferentes grupos de asambleístas, que antes de serlo durante la LIII Legislatura del Congreso de la Unión, pugnaron por la creación de un congreso local para el Distrito Federal, buscaron en el seno de la misma ampliar sus facultades.

Con este objeto han surgido diversas propuestas de ampliación de facultades, mismas que atienden con principal interés a la materia económica y financiera del Distrito Federal.

Es importante señalar que esta tendencia de ampliar las facultades de la Asamblea de Representantes, se proyecta en forma paralela a la propuesta de los partidos políticos de oposición, que se refiere a la hasta hoy discutida posibilidad de dar nacimiento al estado número 32 en el territorio que actualmente ocupa el Distrito Federal.

A. LA DEMOCRATIZACION DEL DISTRITO FEDERAL

La Asamblea de Representantes, como lo expusimos en el Capítulo Segundo, nace de la convocatoria realizada por el Presidente de la República, Miguel de la Madrid Hurtado, para llevar a cabo una reforma política en el Distrito Federal, que le diera una mayor democratización en su gobierno, proceso en el que se rechazaron las iniciativas de reforma constitucional presentadas por corrientes partidistas de oposición que solicitaban, las más radicales, la creación de un nuevo estado de la Federación sobre el territorio del Distrito Federal en el que se encontraran a su vez los poderes federales y otras pugnaron por la instalación de un congreso local para dicho Distrito.

Hoy en día, el tema de la reforma política del Distrito Federal vuelve a adquirir actualidad con las reuniones que desde el pasado 25 de agosto de 1992, el Regente de la Ciudad, Manuel Camacho Solís, ha venido sosteniendo con los partidos políticos del PAN, PRD, PFCRN, PPS Y PRI, y en las cuales han resurgido las tesis de los partidos de oposición de crear un nuevo estado de la Federación con un régimen municipal que conviva con los poderes federales o bien crear el congreso local del Distrito Federal.

Durante los últimos siete años, en diferentes foros políticos y posteriormente en el seno de la Asamblea de Representantes, los partidos de oposición han expresado distintos argumentos tendientes a justificar la creación ya sea de un congreso local para el Distrito Federal o bien la transformación radical de éste en un estado más de la Federación denominado: "Anáhuac".

Los argumentos utilizados en pro y en contra de estas dos posiciones, han sido esencialmente de carácter político, buscando apoyarse además en razones de tipo histórico, mientras que poco se ha dicho sobre su posibilidad o imposibilidad jurídica constitucional.

B. LA CREACION DEL ESTADO 32

El Distrito Federal no es un estado de la Federación, aunque sí forma parte integrante de la misma, pudiendo transformarse jurídicamente para llegar a serlo.

La transformación puede darse porque el pueblo puede modificar su constitución y su forma de gobierno.

En relación a lo anterior, el artículo 39 Constitucional prevé:

"ART. 39. La Soberanía nacional reside esencial y originariamente en el pueblo. Todo poder público dimana del pueblo y se instituye para beneficio de éste. El pueblo tiene en todo tiempo el inalienable derecho de

alterar o modificar la forma de su gobierno".

En este artículo se encuentra el fundamento constitucional para la modificación del gobierno del Distrito Federal para convertirlo en un nuevo estado de la Federación.

Asimismo, la Constitución dispone que la voluntad del pueblo mexicano es la de constituirse en una república, representativa, democrática y federal en términos del artículo 40 que a la letra dice:

"ART. 40. Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República representativa, democrática y federal, compuesta de Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior; pero unidos en una Federación establecida según los principios de esta ley fundamental".

El federalismo originado en el sistema anglosajón, es adoptado en nuestro país a partir de 1823, como una forma de fortalecer la unidad de entidades territoriales tendientes a la dispersión, es decir, se da como una respuesta a los problemas políticos de la época.

"En 1823 la situación política del país apunta hacia la desintegración de la nación mexicana; el federalismo viene a ser la forma conciliadora, para que las diversas provincias consientan en permanecer unidas. Además, el sistema federal es adoptado por el Partido Liberal, como una técnica integradora del nuevo Estado y protectora de la libertad". (50)

Siendo el federalismo un sistema de unión de estados libres y soberanos, para nosotros los elementos determinantes y característicos de un sistema federal, son los siguientes, de los cuales debe observarse que no se encuentra la existencia de un Distrito Federal con independencia de territorio:

1.- Existencia de un gobierno central común a todo el territorio;

2.- Se compone de varias entidades federativas que han cedido su soberanía al estado nacional, lo cual les hace perder personalidad jurídica internacional. Estas entidades ejercen su jurisdicción local en las materias que no se atribuyen a la competencia de la Federación.

(50) Miguel de la Madrid Hurtado. "Elementos de Derecho Constitucional". Editorial del Instituto de Formación Política, México 1982, página 328.

3.- Intervienen las entidades federativas a través de sus legislaturas locales y de sus representantes al Congreso de la Unión, para la formación de las leyes a las que han de someterse. (51)

La transformación del Distrito Federal en un nuevo estado de la República Mexicana, puede darse en dos casos:

1. A través de su admisión con carácter de "nuevo estado" a la Unión Federal, con coexistencia de los poderes federales y estatales en su territorio (Artículo 73, fracción I Constitucional); y

2. En virtud del traslado de los poderes federales a otro lugar, transformándose en el Estado del Valle de México con los límites y extensión que le asigne el Congreso General (artículo 44 Constitucional).

1.- En el primer caso, tenemos que el artículo 73 fracción I de la Constitución establece la admisión de nuevos estados a la Unión Federal, atribución que corresponde al Congreso de la Unión al establecer:

"ART. 73. El Congreso tiene facultad":
"I. Para admitir nuevos Estados a la Unión Federal".

Como ya señalamos, el Distrito Federal no es un estado de la Federación, por lo tanto le es aplicable la fracción I del citado artículo 73, puesto que se trataría de la admisión de un totalmente nuevo estado de la República, en virtud del ejercicio que el pueblo hace de su soberanía, a través de los poderes de la unión que en este caso es el Congreso de la Unión.

Sin embargo, pudiera afirmarse, interpretando la Constitución Política, que si bien es cierto que el pueblo es el titular de la soberanía para modificar en todo tiempo su forma de gobierno, es también el pueblo mismo el que, en texto de su Constitución establece las excepciones a la misma, y que ello acontece tratándose del Distrito Federal en donde el artículo 73 fracción VI base tercera establece excepcionalmente la forma en que se gobierna al Distrito Federal.

Nosotros consideramos que efectivamente la Constitución Política establece sus propias excepciones y entonces tendrían que aplicarse éstas sobre las demás normas constitucionales generales, sólo que en el presente caso de adoptar este criterio sería tanto como hacer nugatorio el ejercicio de la soberanía popular, siendo que se trata de un principio de derecho que, como ya lo expresamos, es inalienable.

(51) Sigamí de la Madrid Hurtado Op. Cit. página 327.

En relación a lo anterior, Miguel de la Madrid en su obra "Elementos de Derecho Constitucional", opina: "La Soberanía pertenece en todo momento al pueblo y no puede entenderse subsumida en la Constitución. La Constitución es suprema pero no soberana. El pueblo sigue siendo soberano, es el titular del poder constituyente y está en este sentido por encima de la Constitución". (52)

La creación del estado número 32 implicaría una serie de reformas y derogaciones a diversos preceptos de la Constitución General de la República y a las leyes ordinarias; y que el nuevo estado se sujetara a las disposiciones de la Constitución aplicables a los demás estados de la República; así como la creación en un nuevo sistema jurídico que rija en el ámbito local del nuevo estado.

a) REFORMAS Y DEROGACIONES A LA CONSTITUCION

Para llevar a cabo las reformas constitucionales tendientes a la creación del estado número 32, es necesario que el Congreso de la Unión se erija en órgano revisor o también llamado constituyente permanente, y se ajuste al procedimiento consignado en el artículo 135 de la propia Constitución que establece:

"ART. 135. La presente Constitución puede ser adicionada o reformada. Para que las adiciones y reformas lleguen a ser parte de la misma, se requiere que el Congreso de la Unión, por el voto de las dos terceras partes de los individuos presentes, acuerde las reformas y adiciones, y que éstas sean aprobadas por la mayoría de las legislaturas de los Estados. El Congreso de la Unión o la Comisión Permanente en su caso, harán el cómputo de los votos de las legislaturas y la declaración de haber sido aprobadas las adiciones o reformas".

Consideramos que los artículos de nuestra Constitución que serían sujetos a la citada reforma serían: 27, fracción VI párrafo primero; 43; 44; 56, párrafo segundo; 60, párrafo tercero; 73, fracciones VI y XXIX-H; 74, fracción IV; 89, fracciones II, XIV y XVII; 104, fracciones I y IV; 108; 110; 111; el apartado B del artículo 123; 127 y 134 de cuyo texto, en algunos casos bastará con suprimir las menciones y referencias al Distrito Federal y a sus funcionarios, mientras que otros habrán que derogarse para quedar como sigue:

(52) Miguel de la Madrid Hutedo, "Elementos de Derecho Constitucional", Instituto de Capacitación Política del P.R.I., México 1982, página 244.

TEXTO VIGENTE

"ART. 27..."

"VI. Los Estados y el Distrito Federal, lo mismo que los municipios de toda la República, tendrán plena capacidad para adquirir y poseer todos los bienes raíces necesarios para los servicios públicos".

TEXTO REFORMADO

ART. 27...

VI. Los Estados y los municipios de toda la República, tendrán la capacidad para adquirir y poseer todos los bienes raíces necesarios para los servicios públicos..

TEXTO VIGENTE

"ART. 43. Las partes integrantes de la Federación son los Estados de Aguascalientes, Baja California, Baja California Sur, Campeche, Coahuila, Colima, Chiapas, Chihuahua, Durango, Guanajuato, Guerrero, Hidalgo, Jalisco, México, Michoacán, Morelos, Nayarit, Nuevo León, Oaxaca, Puebla, Querétaro, Quintana Roo, San Luis Potosí, Sinaloa, Sonora, Tabasco, Tamaulipas, Tlaxcala, Veracruz, Yucatán, Zacatecas y el Distrito Federal".

TEXTO REFORMADO

ART. 43. Las partes integrantes de la Federación son los Estados de Aguascalientes, Baja California, Baja California Sur, Campeche, Coahuila, Colima, Chiapas, Chihuahua, Durango, Guanajuato, Guerrero, Hidalgo, Jalisco, México, Michoacán, Morelos, Nayarit, Nuevo León, Oaxaca, Puebla, Querétaro, Quintana Roo, San Luis Potosí, Sinaloa, Sonora, Tabasco, Tamaulipas, Tlaxcala, Veracruz, Yucatán, Zacatecas y el nombre del nuevo Estado.

En virtud de la desaparición del Distrito Federal por haberse convertido en un nuevo estado, resultaría innecesario el texto del artículo 44 Constitucional que se refiere al territorio de dicho Distrito; así mismo resulta innecesario el señalamiento que hace en el sentido de que los poderes federales pueden trasladarse a otro lugar, porque ésta potestad ya se encuentra conferida en el diverso 73 fracción V, de la propia Constitución.

El actual texto del artículo 44 que sería objeto de derogación, dice:

"ART. 44. El Distrito Federal se compondrá del territorio que actualmente tiene, y en el caso de que los

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

El siguiente artículo sujeto a reforma sería el 56 párrafo segundo, en este caso, bastaría suprimir de su texto a "la Comisión Permanente del Congreso de la Unión, en el caso del Distrito Federal":

TEXTO VIGENTE

"ART. 56..."

"La Legislatura de cada estado y la Comisión Permanente del Congreso de la Unión, en el caso del Distrito Federal, declarará electo al que hubiese obtenido la mayoría de los votos emitidos".

TEXTO REFORMADO

ART. 56...

La Legislatura de cada estado declarará electo al que hubiese obtenido la mayoría de los votos emitidos.

Lo mismo sucedería con el tercer párrafo del artículo 60 Constitucional:

TEXTO VIGENTE

"ART. 60..."

"El Colegio Electoral de la Cámara de Senadores se integrará, tanto con los presuntos senadores que hubieren obtenido la declaración de la legislatura de cada Estado y de la Comisión Permanente del Congreso de la Unión, en el caso del Distrito Federal, como con los senadores de la anterior legislatura que continuarán en el ejercicio de su encargo".

TEXTO REFORMADO

ART. 60 El Colegio Electoral de la Cámara de Senadores se integrará, tanto de los presuntos senadores que hubieren obtenido la declaración de la legislatura de cada Estado, como con los senadores de la anterior legislatura que continuarán en el ejercicio de su encargo".

La fracción VI del artículo 73 Constitucional contiene actualmente en sus diversas bases, la facultad del Congreso de la Unión para legislar en todo lo relativo al Distrito Federal; prevé en términos generales la organización del gobierno del Distrito Federal y lo relativo a la Asamblea del propio Distrito como órgano

de representación ciudadana.

En virtud de que fuera creado el nuevo estado en lugar del actual Distrito Federal ésta fracción deberá ser derogada totalmente.

La actual fracción XXIX-H del mismo artículo 73 Constitucional faculta al Congreso de la Unión para expedir leyes que instituyan tribunales de lo contencioso administrativo que resuelvan controversias que se susciten entre la administración Pública Federal y la del Distrito Federal con los particulares.

En este sentido la fracción XXIX-H debe ser reformada suprimiendo de su texto la mención del Distrito Federal:

TEXTO VIGENTE

"ART. 73. El Congreso tiene facultad":

"XXIX-H. Para expedir leyes que instituyan tribunales de lo contencioso administrativo dotados de plena autonomía para dictar sus fallos, que tengan a su cargo dirimir las controversias que se susciten entre la Administración Pública Federal o del Distrito Federal y los particulares, estableciendo las normas para su organización, su funcionamiento, el procedimiento y los recursos contra sus resoluciones y ..."

TEXTO REFORMADO

ART. 73. El Congreso tiene facultad:

XXIX-H. Para expedir leyes que instituyan tribunales de lo contencioso administrativo dotados de plena autonomía para dictar sus fallos, que tengan a su cargo dirimir las controversias que se susciten entre la Administración Pública Federal y los particulares, estableciendo las normas para su organización, su funcionamiento, el procedimiento y los recursos contra sus resoluciones.

Otro artículo objeto de reforma sería el 74 fracción IV que dota de facultades exclusivas a la Cámara de Diputados en materia financiera en el ámbito federal y del Departamento del Distrito Federal, por lo que se tendría que suprimir a éste último del texto de dicha fracción por pasar a ser competencia exclusiva de la legislatura local del nuevo estado:

TEXTO VIGENTE

"ART. 74. Son facultades exclusivas de la Cámara de Diputados":

"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 cubrirlos; así como revisar la cuenta pública del año anterior".

TEXTO REFORMADO

ART. 74. Son facultades exclusivas de la Cámara de Diputados:

IV. Examinar, discutir y aprobar anualmente el Presupuesto de Egresos de la Federación, discutiendo primero las contribuciones que, a su juicio, deben decretarse para cubrirlos; así como revisar la cuenta pública del año anterior.

El artículo 89 Constitucional menciona en sus fracciones II, XIV y XVII al Distrito Federal y a autoridades del mismo Distrito, por lo que con la creación del nuevo estado sería también objeto de reforma para quedar como sigue:

TEXTO VIGENTE

"ART. 89. Las facultades y obligaciones del Presidente son las siguientes":

"II. Nombrar y remover libremente a los Secretarios del Despacho, al Procurador General de la República, al titular del órgano u órganos por el que se ejerza el gobierno del Distrito Federal, remover a los agentes diplomáticos y empleados superiores de Hacienda y nombrar y remover libremente a los demás empleados de la Unión, cuyo nombramiento o remoción no esté determinado de otro modo en la Constitución o en las leyes";

TEXTO REFORMADO

ART. 89. Las facultades y obligaciones del Presidente son las siguientes:

II. Nombrar y remover libremente a los Secretarios del Despacho, al Procurador General de la República, remover a los agentes diplomáticos y empleados superiores de Hacienda y nombrar y remover libremente a los demás empleados de la Unión, cuyo nombramiento o remoción no esté determinado de otro modo en la Constitución o en las leyes.

Del mismo artículo 89, la fracción XIV, deberá ser reformada porque hace referencia al ámbito del Distrito Federal en materia de indultos:

TEXTO VIGENTE

"XIV. Conceder, conforme a las leyes, indultos a los reos sentenciados por delitos de competencia de los tribunales federales y a los sentenciados por delitos del orden común en el Distrito Federal";

TEXTO REFORMADO

XIV. Conceder, conforme a las leyes, indultos a los reos sentenciados por delitos de competencia de los tribunales federales.

Por otra parte, la fracción XVII del mismo artículo 89 debe ser derogada porque se refiere a los nombramientos que el Presidente de la República hace de los magistrados del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal y de su sometimiento a la aprobación de la Asamblea de Representantes.

Así mismo, el artículo 104, fracciones I y IV deben ser reformadas. La fracción I hace mención sobre la concurrencia de facultades entre los tribunales de la Federación, los del orden común de los estados y del Distrito Federal, por controversias del orden civil o criminal que se susciten por la aplicación y cumplimiento de leyes federales y tratados internacionales, por lo que deberá llevarse a cabo la siguiente reforma:

TEXTO VIGENTE

"ART. 104. Corresponde a los tribunales de la Federación conocer":

"I. De todas las controversias del orden civil o criminal que se susciten sobre el cumplimiento y aplicación de leyes federales o de los tratados internacionales celebrados por el estado mexicano. Cuando dichas controversias sólo afecten intereses particulares, podrán conocer también de ellas a elección del actor, los jueces y tribunales del orden común de los estados y del Distrito Federal. Las sentencias de primera instancia podrán ser apelables ante el superior inmediato del juez que conozca del asunto en primer grado".

TEXTO REFORMADO

ART. 104. Corresponde a los tribunales de la Federación conocer:

I. DE todas las controversias del orden civil o criminal que se susciten sobre el cumplimiento y aplicación de leyes federales o de los tratados internacionales celebrados por el estado mexicano. Cuando dichas controversias sólo afecten intereses particulares, podrán conocer también de ellas a elección del actor, los jueces y tribunales del orden común de los estados. Las sentencias de primera instancia podrán ser apelables ante el superior inmediato del juez que conozca del asunto en primer grado.

La fracción IV del mismo artículo 104 se refiere a la solución de controversias entre tribunales locales y federales:

TEXTO VIGENTE

"IV. De las que se susciten entre dos o mas estados, o un estado y la federación, así como las que surgieren entre los tribunales del Distrito Federal y los de la Federación o un Estado";

TEXTO REFORMADO

IV. De las controversias que se susciten entre dos o más Estados, o un estado y la federación.

Igualmente, el artículo 108 constitucional que se refiere a quienes se deben considerar como servidores públicos para el caso de responsabilidad de los mismos, deberá de ser reformado para adecuarlo al nuevo Estado.

TEXTO VIGENTE

"ARTICULO 108. Para los efectos de las responsabilidades a que alude este artículo se reputarán como servidores públicos a los representantes de elección popular, a los miembros de los poderes Judicial Federal y Judicial del Distrito Federal, a los funcionarios y empleados y, en general, a toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en la administración pública federal o en el Distrito Federal, quienes serán responsables por los actos u omisiones en que incurran en el desempeño de sus respectivas funciones".

TEXTO REFORMADO

ARTICULO 108. para los efectos de las responsabilidades a que alude este artículo se reputarán como servidores públicos a los representantes de elección popular, a los miembros de los poderes Judicial Federal, a los funcionarios y empleados y, en general, a toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en la administración pública federal, quienes serán responsables por los actos u omisiones en que incurran en el desempeño de sus respectivas funciones.

El artículo 110, que se refiere a quienes se consideran sujetos de juicio político, debe ser objeto de reforma para eliminar las referencias a funcionarios del Distrito Federal.

TEXTO VIGENTE

"ART. 110. Podrán ser sujetos de juicio político los senadores y diputados al Congreso de la Unión, los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los secretarios de despacho, los jefes de departamento administrativo, los representantes a la Asamblea del Distrito Federal, el titular del órgano u órganos de gobierno del Distrito Federal, el Procurador General de la

República, el Procurador General de Justicia del Distrito Federal, los magistrados de circuito y jueces de Distrito, los magistrados y jueces del fuero común del Distrito Federal, los directores generales o sus equivalentes de los organismos descentralizados, empresas de participación estatal mayoritaria, sociedades y asociaciones asimiladas a estas y fideicomisos públicos".

TEXTO REFORMADO

ART. 110. Podrán ser sujetos de juicio político los senadores y diputados al Congreso de la Unión, los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los secretarios de despacho, los jefes de departamento administrativo, el procurador general de la República, los magistrados de circuito y jueces de Distrito, los directores generales o sus equivalentes de los organismos descentralizados, empresas de participación estatal mayoritaria, sociedades y asociaciones asimiladas a estas y fideicomisos públicos.

Por su parte el artículo 111, primer párrafo de la Constitución, mismo que establece los requisitos para proceder penalmente contra funcionarios de la Unión, debe ser objeto de reforma, a fin de eliminar las referencias que hace a funcionarios del Distrito Federal:

TEXTO VIGENTE

"ART. 111. Para proceder penalmente contra los diputados y senadores al Congreso de la Unión, los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los Secretarios de Despacho, los Jefes de Departamento administrativo, los representantes a la Asamblea del Distrito Federal, el titular del órgano de gobierno del Distrito Federal, al Procurador General de la República y el Procurador General de Justicia del Distrito Federal, por la comisión de delitos durante el tiempo de su encargo, la Cámara de Diputados declarará por mayoría absoluta de sus miembros presentes en sesión si ha o no lugar a proceder contra el inculpado".

TEXTO REFORMADO

ART. 111. Para proceder penalmente contra los diputados y senadores al Congreso de la Unión, los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los Secretarios de Despacho, los Jefes de Departamento Administrativo y el Procurador General de la República, por la comisión de delitos durante el tiempo de su encargo, la Cámara de Diputados declarará por mayoría absoluta de sus miembros presentes en sesión si ha o no lugar a proceder penalmente contra el inculpado.

En cuanto al apartado B del artículo 123 Constitucional que fija las bases de la relaciones laborales entre los Poderes de la Unión, el gobierno del Distrito Federal y sus trabajadores, deberá

eliminarse la mención a dicho Distrito, debiendo establecerse en la Constitución del nuevo estado lo conducente en esta materia.

Así mismo, deberá eliminarse de los artículos 127 y 134 Constitucionales, las referencias que en ellos se hacen del Distrito Federal y sus funcionarios, como sigue:

TEXTO VIGENTE

"ART. 127. El Presidente de la República, los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los diputados y senadores al Congreso de la Unión, los representantes a la Asamblea del Distrito Federal y los demás servidores públicos recibirán una remuneración adecuada e irrenunciable por el desempeño de su función, empleo, cargo o comisión, que será determinada anual y equitativamente en los Presupuestos de Egresos de la Federación y del Distrito Federal o en los presupuestos de la entidades paraestatales, según corresponda".

TEXTO REFORMADO

ART. 127. El Presidente de la República, los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los diputados y senadores al Congreso de la Unión y los demás servidores públicos recibirán una remuneración adecuada e irrenunciable por el desempeño de su función, empleo, cargo o comisión, que será determinada anual y equitativamente en el Presupuesto de Egresos de la Federación o en los presupuestos de las entidades paraestatales, según corresponda.

TEXTO VIGENTE

"ART. 134. Los recursos económicos de que dispongan el Gobierno Federal y el Gobierno del Distrito Federal, así como sus respectivas administraciones públicas paraestatales, se administrarán con eficiencia, eficacia y honradez para satisfacer los objetivos a los que estén destinados".

TEXTO REFORMADO

ART. 134. Los recursos económicos de que disponga el Gobierno Federal, así como su administración pública paraestatal, se administrarán con eficiencia, eficacia y honradez para satisfacer los objetivos a los que estén destinados.

Además de las reformas y derogaciones a los preceptos constitucionales a que nos hemos referido, en el decreto correspondiente se deberán contemplar otras cuestiones relativas a la creación del nuevo Estado, que en nuestra opinión deberían ser las siguientes:

- 1) Precisar los límites del nuevo estado;

2) Que el Congreso de la Unión determine la ubicación de los poderes federales dentro del nuevo estado;

3) El tiempo en que se deberán llevar a cabo las elecciones para diputados, gobernador y presidentes municipales;

4) El señalamiento de que las leyes ordinarias expedidas por el Congreso de la Unión para el Distrito Federal, continuarán en vigor hasta en tanto sean dictadas las nuevas que habrán de regir en el nuevo estado, por parte de la legislatura local;

5) El señalamiento de si se nombrará un presidente interino o si será el propio Presidente de la República el que ejerza provisionalmente el gobierno del nuevo estado hasta en tanto se elija al gobernador local;

En su caso las funciones que correspondan al gobernador interino ya sea el propio Presidente de la República u otro;

6) Determinar el plazo que tendrá el Congreso Constituyente una vez instalado, para expedir la constitución local respectiva;

7) Los términos en que el Ejecutivo Federal y las nuevas autoridades locales acordarán sobre la forma de coordinarse para la entrega de los bienes muebles e inmuebles que actualmente posee la Federación y los cuales sean necesarios para el ejercicio de las atribuciones de las autoridades del nuevo estado.

8) El señalamiento de si los órganos administrativos y judiciales de carácter jurisdiccional, continuarán ejerciendo sus funciones hasta en tanto la constitución local no determine la integración y competencia de los nuevos órganos jurisdiccionales.

b) DISPOSICIONES CONSTITUCIONALES VIGENTES APLICABLES AL NUEVO ESTADO

Al crearse el estado 32 y contar con su legislatura local, desaparecería la Asamblea de Representantes del Distrito Federal y por lo tanto no habría discusión en torno al ejercicio de las facultades que en materia financiera pretende ejercer dicha Asamblea, consistentes en la discusión y aprobación de los proyectos de Ley de Ingresos y Presupuesto de Egresos, así como la revisión de la cuenta pública del Departamento del Distrito Federal, las cuales en su caso, corresponderían a la legislatura del nuevo estado.

EL nuevo estado quedaría sujeto a las disposiciones o normas que la Constitución establece en su Título V para los estados y por ende, su división territorial y su organización política y administrativa se basaría en el municipio libre, adoptando para su

régimen interior la forma de gobierno republicano, representativo y popular.

Hasta ahora se ha postulado la idea de que las 16 Delegaciones políticas en que se divide el Distrito Federal, se conviertan con sus límites actuales, en los municipios que corresponderían al nuevo estado.

Actualmente, las delegaciones del Departamento del Distrito Federal, son órganos desconcentrados y se encuentran a cargo de un delegado, el cual es nombrado y removido por el Jefe del Departamento del Distrito Federal, previo acuerdo del Presidente de la República (artículo 15 de la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal).

Al adoptar el régimen municipal, los titulares de cada delegación serían sustituidos por presidentes municipales, haciendo un total de 16 en el nuevo estado, con las atribuciones que en su caso les fije la constitución local y las leyes secundarias expedidas por la legislatura del nuevo estado.

Las características esenciales del municipio, conforme al artículo 115 de la Constitución son:

- 1.- Están investidos de personalidad jurídica;
- 2.- Poseen patrimonio propio;
- 3.- Administran libremente su hacienda;
- 4.- Tienen a su cargo los servicios públicos de:

- a) Agua potable y alcantarillado;
- b) Alumbrado público;
- c) Limpia;
- d) Mercados y centrales de abasto;
- e) Panteones;
- f) Rastro;
- g) Calles, parques y jardines;
- h) Seguridad pública y tránsito; e
- i) Las demás que las legislaturas locales determinen,

según las condiciones territoriales y socio-económicas de los municipios así como su capacidad administrativa y financiera.

Independientemente de lo anterior, lo que a nuestro juicio requiere de análisis y opinión es cómo funcionaría la administración interior del municipio que marca nuestra Constitución, en el nuevo estado, con toda la problemática social, económica y política heredada por el Distrito Federal, en relación con la hacienda pública.

La hacienda pública del municipio se forma principalmente de:

1. Los rendimientos de los bienes que le pertenecen;
2. Contribuciones y otros ingresos que las legislaturas establezcan a su favor.

Cabe señalar que en todo caso siempre recibirán:

a) Las contribuciones, incluyendo tasas adicionales, que establezcan los estados sobre la propiedad inmobiliaria, de su fraccionamiento, división, consolidación, traslación y mejora así como las que tengan por base el cambio de valor de los inmuebles.

b) Las participaciones federales, que serán cubiertas por la Federación a los municipios; con arreglo a las bases, montos o plazos que anualmente se determinen por las legislaturas de los estados;

c) Los ingresos derivados de la prestación de servicios públicos a su cargo.

Así pues, uno de los problemas que afectan al municipio es que no tiene una total libertad para la formación de su hacienda pública ya que depende en parte, en materia financiera de los órganos estatales.

Ahora bien, en el marco de la lucha política que actualmente vive el Distrito Federal, podría darse el caso de que, en el nuevo Estado que se llegara a constituir, bastaría que algún presidente municipal no fuera del agrado de los órganos estatales, ya sea por diferencias de tipo político o de otra índole, para que éstos tendieran a crearle problemas en sus finanzas, ya sea limitando las contribuciones a su favor o bien reduciendo los montos de las participaciones federales o alargando los plazos para su entrega, desestimulando de esta manera el desarrollo del municipio.

Lo anterior, obviamente repercutiría en el bienestar social y económico de los habitantes del municipio, porque éste último no contaría con los recursos necesarios para prestar eficaz y suficientemente los servicios públicos necesarios.

Asimismo, quienes pugnan por el estado 32 han señalado que los delegados del Departamento del Distrito Federal no son electos popularmente y que son nombrados por el Regente de la Ciudad con aprobación del Presidente de la República, lo que implica subordinación hacia éstos en perjuicio de los derechos políticos de los ciudadanos situación que consideran antidemocrática.

No obstante, hemos visto que el presidente municipal depende financieramente de los órganos estatales, por lo que finalmente persistiría la situación de sujeción a una autoridad central con el

riesgo de, incluso, acrecentarse la problemática de las delegaciones menos autosuficientes en virtud de la escasez de recursos.

En consecuencia consideramos que, teniendo la ciudad de México un desarrollo económico con profundas diferencias al de los estados de la República Mexicana, cuyos problemas adquieren proporciones mayores debido a factores de sobrepoblación y centralismo económico y político, no es factible la implantación del municipio en su territorio, como organización administrativa.

Igualmente no creemos que ésta sea la fórmula para mejorar el nivel de vida de sus habitantes, porque no basta que los ciudadanos elijan directamente a sus gobernados para garantizar una mayor representación y mejor administración, sino que son necesarias otras medidas que eleven la calidad de los servicios que demanda la ciudad más grande y poblada del mundo.

La propuesta de creación del estado 32 tiene un fin político porque pensamos que la intención de quienes la postulan, es más la obtención de posiciones en la lucha de poder que para satisfacer necesidades y mejorar la calidad de vida de los habitantes de la Ciudad de México;

Es evidente que quienes luchan por el poder político saben la fuerza que les da postular supuestas demandas populares. Esta enseñanza se las ha dado la historia. Intelectuales, constitucionalistas, caudillistas y actualmente institucionalistas, siempre han hecho uso de ella.

2.- El otro supuesto de transformación del Distrito Federal en un nuevo estado de la República, como ya lo señalamos es el contenido en el artículo 44 de la Constitución.

Efectivamente el artículo 44 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, señala de manera expresa que:

"ART. 44 El Distrito Federal se compondrá del territorio que actualmente tiene, y en el caso de que los Poderes Federales se trasladen a otro lugar, se erigirá en Estado del Valle de México, con los límites y extensión que le asigne el Congreso General".

Para nosotros el artículo 44 constitucional establece únicamente una excepción al procedimiento del artículo 73, pues si se da el traslado de los Poderes Federales fuera del territorio del Distrito Federal, en forma automática será reconocido un nuevo estado que formará parte de la federación, cuya denominación incluso está dada por la propia Constitución, por lo tanto, no se necesitará en éste supuesto, ninguna declaración o resolución del Congreso General para el reconocimiento del Estado del Valle de México, estando facultado únicamente para fijar sus límites y

extensión.

Por otra parte, nuestra Constitución no impide que en un momento dado puedan coexistir en un mismo territorio los poderes federales y estatales, por lo que argumentar que es requisito indispensable que los poderes de la unión se trasladen a otro lugar para que surga un nuevo estado libre y soberano en el territorio que abandonen, supuestamente para evitar choques políticos e invasión de esferas de competencia, no es más que una opinión de tipo político más que jurídico.

Lo anterior es así porque la Constitución Política que nos rige, ordena la delimitación de facultades entre autoridades Federales y Locales al expresar en su artículo 124 lo siguiente:

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

Y para el caso de que por alguna razón, tuviera lugar una invasión de esferas de competencia en contravención a lo preceptuado por la Constitución, se prevé en la misma, que los tribunales de la federación resolverán este tipo de controversias a través de juicio de amparo, según rezan los artículos 103, fracciones II y III y 107 primer párrafo, que a la letra dicen:

"ART. 103.- Los tribunales de la Federación resolverán toda controversia que se suscite":

"II. Por leyes o actos de autoridad federal que vulneren o restrinjan la soberanía de los Estados, y"

"III. Por leyes o actos de las autoridades de éstos que invadan la esfera de la autoridad federal".

"ART. 107.- Todas las controversias de que habla el artículo 103 se sujetarán a los procedimientos y formas del orden jurídico que determine la ley, de acuerdo con las bases siguientes":

Así mismo, es competencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, conocer de las controversias que se susciten entre los poderes de estados y federación, en términos del artículo 105 Constitucional que ha continuación se transcribe:

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

A mayor abundamiento, la fracción VI del artículo 115

Constitucional establece que el Ejecutivo Federal y los Gobernadores de los Estados tendrán el mando de la fuerza pública en los municipios donde recidieren habitual o transitoriamente, lo que deja ver la posibilidad de que los poderes Federales se asienten en un municipio, lo que implica a su vez la coexistencia de dos niveles de autoridad, el federal y el local, e incluso de tres, el municipal.

Así mismo, conforme a su artículo 40 lo que determina la forma republicana representativa, democrática y federal, es la unión en una federación de estados libres y soberanos y no la existencia de un Distrito Federal como territorio exclusivo de los poderes federales.

Por ello, si nuestra Constitución permite la coexistencia de los poderes estatales y municipales, no vemos razón alguna para que no puedan coexistir en un mismo territorio los poderes estatales y federales, pues lo determinante es la aceptación expresa de los estados de unirse en un sistema federal.

C. INSTALACION DEL CONGRESO LOCAL EN EL DISTRITO FEDERAL

Para la instalación de un congreso local para el Distrito Federal, son aplicables fundamentalmente las razones de tipo jurídico que se han expuesto para sostener la creación del estado número 32 de la federación sobre el territorio del Distrito Federal con todos sus poderes estatales, pues ello en nada quebrantaría la esencia del pacto federal.

En apoyo a lo anterior, nuestro máximo tribunal ha dicho en tesis jurisprudencial que el Distrito Federal, si bien formalmente no es un estado, materialmente se asimila en cuanto a su régimen interior a los estados de la República y cuenta con sus tres poderes, el ejecutivo cuyo titular es el Presidente de la República; el legislativo recaído en el Congreso de la Unión; y el judicial depositado en el Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal.

En este sentido, el poder judicial del Distrito Federal, a diferencia de los otros poderes que son de carácter federal, está constituido por un órgano cuya competencia es exclusiva en el ámbito del Distrito Federal.

Por esta razón puede crearse el órgano legislativo exclusivo para el Distrito Federal como es el caso del Tribunal Superior de Justicia.

De crearse el congreso legislativo para el Distrito Federal, es necesario hacer las reformas correspondientes a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, eliminando las facultades del Congreso de la Unión para legislar en todo lo relativo al

Distrito Federal.

Además, se deberán dar las nuevas bases para el gobierno del Distrito Federal en las cuales se contempla la forma de instaurar el nuevo congreso local, así como sus atribuciones.

Esta reforma implicaría también, que sufrieran modificaciones todos aquellos artículos de la Constitución en los cuales se provean facultades del congreso federal, que pasarían a ser de la competencia del congreso local, tales como la discusión y aprobación de la Ley de Ingresos y de su Presupuesto de Egresos, así como la revisión de la Cuenta Pública; lo relativo a la aprobación de los nombramientos que el Presidente de la República haga de los magistrados del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, etc.

Como un aspecto importante a mencionar sería que la facultad reglamentaria del Presidente de la República se ejercería en relación, tanto de las leyes del Congreso de la Unión, así como de las que expidiera la legislatura local.

En relación con las leyes del Congreso de la Unión que actualmente rigen en el Distrito Federal podría establecerse a través de un artículo transitorio del decreto Constitucional de reformas correspondiente, que su vigencia continuará hasta en tanto se expidan las nuevas leyes por parte del congreso local del Distrito Federal.

Similar medida podría señalarse para los reglamentos dictados por la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, en el sentido de que continuarán en vigor mientras que el titular del Poder Ejecutivo Federal, retomando esa parte de su facultad reglamentaria, expida los nuevos reglamentos para el Distrito en las materias sobre las cuales la Asamblea hubiere sido competente.

D. AMPLIACION DE FACULTADES DE LA ASAMBLEA DE REPRESENTANTES A TRAVES DE UNA REFORMA DE RANGO CONSTITUCIONAL

El año de 1991, fué el último de ejercicio de la primera Asamblea de Representantes del Distrito Federal. Por esta razón, se esperaba que durante la comparecencia del regente de la ciudad correspondiente a ese año, éste diera las bases para emprender una reforma tendiente a la ampliación de facultades de la Asamblea, sin embargo, Camacho Solís sólo planteó una reforma de carácter administrativa basada en la descentralización de funciones en cada Delegación.

Bajo este panorama, se acrecentó aún más la inquietud sobre el tema. Diversos partidos políticos, mostraron interés en que antes de terminar el último período de sesiones ordinarias, debería estar presentada ante el Congreso de la Unión, la iniciativa de reformas

constitucionales tendientes a la ampliación de facultades de la Asamblea; puesto que se trataba de un asunto, que si bien no podía quedar solucionado, por lo menos sí debía quedar correctamente encausado, para antes de la instalación de la II Asamblea.

En este sentido, en enero de 1991, los coordinadores de diversos grupos partidistas llegaron a un punto de acuerdo en el que señalaron que, durante el último período ordinario de sesiones de la I Asamblea, se presentaría ante el pleno, la iniciativa de reformas constitucionales, con el objeto de otorgarle mayores atribuciones a la Asamblea y con el tiempo suficiente para hacerla llegar al Honorable Congreso de la Unión.

Para lo anterior, en el período de receso que inició el 16 de enero de 1991, la Décima Segunda Comisión procedió a la integración de una subcomisión especial que quedó formada por un representante de los partidos Acción Nacional, de la Revolución Democrática y del Revolucionario Institucional, participando también en las labores de esta Subcomisión, diversos miembros de los demás partidos políticos.

Después de múltiples sesiones, la Subcomisión elaboró el documento que contiene los puntos de consenso respecto a la ampliación de facultades de la Asamblea.

En la exposición de motivos de la iniciativa con proyecto de decreto de reformas a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en su artículo 73, fracción VI, base 3a., enviada por la Asamblea al H. Congreso de la Unión el día 15 de mayo de 1991, se señala lo siguiente:

"En el mes de enero del presente, los coordinadores de los grupos partidistas por sí y a nombre de los partidos políticos que representan, manifestaron mediante un punto de acuerdo la conveniencia de analizar la posibilidad de dotar de mayores facultades a la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, mediante la reforma legislativa que en su caso se considere pertinente".

"... A la Décima Segunda Comisión, se turnaron en su oportunidad, diversas iniciativas de todos los partidos políticos, tendientes a modificar en mayor o menor medida, el estatus jurídico y político de la Asamblea mediante la ampliación de sus atribuciones, y que dentro de los temas a discusión uno de los puntos de consenso fué el relativo a la ampliación de facultades en materia de finanzas públicas, particularmente lo relativo al Presupuesto de Egresos, Ley de

Ingresos y Cuenta Pública del Distrito Federal".

Continúa diciendo la exposición:

"Las diferencias surgidas en el seno de la Comisión, giraron en torno al alcance de tales modificaciones, los representantes del Partido Acción Nacional, Popular Socialista y de la Revolución Democrática, pugnarón por dotar a la Asamblea de manera plena de la facultad de aprobar el Presupuesto de Egresos, la Ley de Ingresos y revisar y aprobar la cuenta pública del Distrito Federal".

"Los representantes del Partido Revolucionario Institucional, argumentaron que si bien es cierto aumentar la intervención de esta Asamblea en dichas materias, hacerlo de manera radical equivaldría a transformar de raíz la naturaleza jurídico, constitucional y política de la Asamblea, toda vez que, sin ser un órgano legislativo, gozaría de tales atribuciones en materia presupuestal, e inclusive, en materia de ingresos rebasaría aún las facultades de las Cámaras Federales, ya que ninguna de ellas por sí sola, puede en la actualidad aprobar sin la concurrencia de la otra, iniciativas de ley de ingresos de la Federación o del Distrito Federal".

El Proyecto de decreto de reformas constitucionales, aprobado por el pleno de la Asamblea, mismo que fué remitido a la Cámara de Diputados, quedó como sigue:

"Artículo Primero.- Se reforma y adiciona el inciso B), del artículo 73, fracción VI, base 3a. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para quedar como sigue":

"B) Proponer al Presidente de la República, la atención de problemas prioritarios a efecto de que, tomando en cuenta la previsión de ingresos y gasto público, lo considere en el proyecto de Presupuesto de Egresos del Departamento del Distrito Federal".

"El proyecto de Presupuesto de Egresos, y la iniciativa de Ley de Ingresos del Departamento del Distrito Federal, deberán ser enviados por el Ejecutivo, a la Asamblea de representantes del Distrito Federal; a efecto de que ésta emita opinión y haga las observaciones que considere pertinentes, las que deberán ser consideradas por la Cámara de Diputados para los efectos de la fracción IV del artículo 74".

"Artículo Segundo.- Se adiciona el inciso C) del artículo 73, fracción VI, base 3a. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para quedar como sigue":

"C) Recibir los informes trimestrales que deberá presentar la autoridad administrativa del Distrito Federal, sobre la ejecución y cumplimiento de los presupuestos y programas aprobados, para analizar la congruencia entre el gasto autorizado y el realizado, por partidas y programas, así como opinar sobre la gestión financiera anual del Departamento del Distrito Federal, en relación con el ejercicio del presupuesto de Egresos. La opinión sobre el ejercicio presupuestal del año anterior, una vez votado por el Pleno de la Asamblea, deberá hacerse llegar a la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión a más tardar dentro de los diez primeros días de julio del año correspondiente con objeto de que sea considerado por dicha Cámara durante la revisión de la Cuenta Pública del Departamento del Distrito Federal".

"Artículo Tercero.- Se adicionan los incisos J), K) y L) del artículo 73, fracción VI, base 3a. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para quedar como sigue":

"J).- Intervenir en el sistema de planeación democrática, en lo referente al Distrito Federal, de acuerdo con lo que establezca la ley";

"K).- Ratificar los nombramientos de los Delegados Políticos y de aquellos servidores públicos del Departamento del Distrito Federal, que señale la ley".

"L).- Aprobar el Plan Director de Desarrollo Urbano del Distrito Federal y sus respectivas modificaciones y que contendrá las normas y disposiciones relativas al uso, reservas y destinos del territorio del Distrito Federal".

"Artículo Cuarto.- El inciso J) del artículo 73, fracción VI, base 3a., de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, será el nuevo inciso M), para quedar en los mismos términos".

"Artículo transitorio"

"Unico.- El presente decreto tendrá vigor al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación".

Salón de Sesiones de la Primera Asamblea de Representantes del Distrito Federal, 15 de mayo de 1991.

a) COMENTARIOS A LA INICIATIVA DE REFORMAS CONSTITUCIONALES, TENDIENTE A DAR COMPETENCIA A LA ASAMBLEA DE REPRESENTANTES PARA DISCUTIR Y APROBAR LOS PROYECTOS DE LEY DE INGRESOS Y PRESUPUESTO DE EGRESOS PARA EL DISTRITO FEDERAL

Esta iniciativa viene a otorgar a la Asamblea, las facultades de opinar y hacer observaciones a los proyectos de Ley de Ingresos y Presupuesto de Egresos del Departamento del Distrito Federal, así como a intervenir en la revisión de la Cuenta Pública.

Desde nuestro punto de vista, las observaciones que la Asamblea haga al respecto, carecen de trascendencia porque se limitan a meras opiniones que sólo obligan a la Cámara de Diputados a tomarlas en cuenta al momento de discutir y aprobar la iniciativa de Ley de Ingresos y el proyecto de Presupuesto de Egresos, pero de ninguna manera queda obligada a plasmar en los dictámenes correspondientes, ni a modificar sus disposiciones en base a las citadas observaciones.

Además estimamos que de aprobarse la iniciativa de reformas Constitucionales en sus términos, traería como consecuencia una serie de inconvenientes de tipo práctico como serían los siguientes:

1.- Las leyes de carácter tributario tienen una dinámica constante y año con año son objeto de diversas reformas con el fin de adecuarlas a los cambios económicos del país.

Es conocido que a finales de cada ejercicio fiscal se envían al Congreso de la Unión un gran número de iniciativas de creación de leyes o reformas fiscales, tanto de la Federación como del Distrito Federal, mismas que regularmente se presentan en el límite de los plazos establecidos en la Constitución como es el caso de sus respectivas leyes de ingresos y presupuestos de egresos, los cuales deben hacerse llegar por el Ejecutivo a la Cámara de Diputados a más tardar el día 15 del mes de noviembre o hasta el día 15 de diciembre cuando inicie su encargo el día 1.º de este mes, al tener verificativo la transmisión de poderes.

Lo anterior trae como consecuencia, que no en pocas ocasiones, el Congreso de la Unión no cuente con los tiempos suficientes para analizar y discutir más adecuadamente las iniciativas correspondientes.

En este sentido, pretender que la Asamblea de Representantes del Distrito Federal reciba previamente a la remisión al Congreso de la Unión, el proyecto de iniciativa de Ley de Ingresos y Presupuesto de Egresos para la formulación de sus observaciones, indudablemente traería como consecuencia que los tiempos se hicieran más cortos, en principio para las áreas administrativas especializadas correspondientes, así como para el propio Congreso que tendría que dedicar parte del tiempo destinado a la discusión y aprobación de la iniciativa respectiva, para analizar las observaciones de la Asamblea de Representantes, pues como órgano especializado en la materia tributaria debe de vigilar que las observaciones que formule la Asamblea no contravengan en forma alguna la naturaleza de las disposiciones de carácter fiscal.

2.- La formulación del proyecto de iniciativa de Ley de Ingresos y Presupuesto de Egresos del Departamento del Distrito Federal, se lleva a cabo por las áreas administrativas del propio Departamento, mismas que están debidamente especializadas en la materia.

En la práctica dichas áreas una vez que se encuentran en el período de elaboración deben, por disposición de la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal, dar intervención a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, para lo cual se realizan las reuniones de trabajo necesarias a fin de justificar su política de ingresos.

Igualmente, las áreas especializadas del Departamento del Distrito Federal, deberán sostener previamente reuniones de trabajo con las áreas correspondientes de la Presidencia de la República para llevar a cabo las adecuaciones que ésta última estime necesarias.

Con la reforma que se propone, las áreas administrativas tendrían que reunirse además con la Asamblea de Representantes, para explicar los fundamentos de carácter legal que sustenten las reformas fiscales o la política de ingresos, toda vez que evidentemente la Asamblea de Representantes no es un órgano especializado en la materia tributaria y por lo tanto, necesita del apoyo de las áreas administrativas especializadas, pues de lo contrario cabría la posibilidad de formular observaciones no acordes con la naturaleza de las normas fiscales.

Lo anterior además de sobrecargar las actividades de las áreas administrativas especializadas y presionarlas en el cumplimiento de los plazos constitucionales a que nos hemos referido, resulta ser innecesario pues en el mismo Congreso dichas áreas se coordinan con la Comisión de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión del Distrito Federal en la elaboración del dictámen correspondiente.

3.- Con lo que propone la iniciativa de reformas constitucionales formulada por la Asamblea, en la práctica las discusiones que en el seno de la misma se darían para la formulación de sus observaciones a la ley de ingresos y presupuesto de egresos, seguramente estarán dirigidas en su mayoría hacia la calificación conforme al texto constitucional de la proporcionalidad o equidad de los ingresos que mediante contribuciones pretenda imponer la Hacienda pública del Distrito Federal.

En este sentido las opiniones u observaciones de falta de proporcionalidad o equidad de los ingresos tributarios que emitiera la Asamblea, serían irrelevantes pues en todo caso, sólo el Poder Judicial de la Federación es competente para calificar si una ley tributaria expedida por el Congreso de la Unión cumple con los requisitos de proporcionalidad y equidad, mediante el juicio de amparo que en su caso promueva el gobernado.

Así mismo, la Asamblea de Representantes podría en la práctica, convertirse en un órgano de presión para el Congreso de la Unión del Distrito Federal aprovechando el peso político que ha conseguido entre los habitantes de la ciudad, de manera tal que, bajo banderas de mayor democratización impida el pleno ejercicio de sus facultades.

Por otra parte, si bien es cierto que las facultades que desea ejercer la Asamblea de Representantes son irrelevantes, es correcto que en la iniciativa sólo pretenda emitir opiniones en esta materia, toda vez que, de tener una participación directa en la discusión de la iniciativa de Ley de Ingresos, sería tanto como ejercer, aunque sea de manera indirecta, facultades o funciones de naturaleza eminentemente legislativas.

Lo anterior en virtud de que, la discusión de la correspondiente iniciativa de Ley de Ingresos, constituye una etapa

dentro del proceso legislativo llevado a cabo por el Congreso de la Unión en términos de lo dispuesto por el artículo 72 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

En el proceso legislativo existen las siguientes etapas: a) iniciativa; b) discusión; c) aprobación; d) sanción; e) publicación; f) iniciación de la vigencia y ejecución. (53)

a) **Iniciativa.**- Es el acto por el cual determinados órganos del poder público federal o estatal, someten a la consideración del Congreso de la Unión un proyecto de ley o decreto (artículos 71 y 73, inciso j), base 3a. de la fracción VI Constitucionales).

b) **Discusión.**- Es el acto por el cual las Cámaras deliberan a cerca de las iniciativas, a fin de determinar si deben o no ser aprobadas (artículo 72 Constitucional).

c) **Aprobación.**- Es el acto por el cual las Cámaras aceptan un proyecto de ley; dicha aprobación puede ser total o parcial.

d) **Sanción.**- Se da este nombre a la aceptación del Ejecutivo y sin observaciones, de una iniciativa aprobada por el Poder Legislativo. Luego entonces, la sanción debe ser posterior a la aprobación del proyecto, por las Cámaras.

Cabe señalar que el Presidente de la República puede negar su sanción a un proyecto ya admitido por el Congreso, en uso de su derecho de veto.

e) **Publicación.**- Es el acto por el cual la ley ya aprobada y sancionada, se da a conocer a quienes deben cumplirla. La publicación se hace en el Diario Oficial. Además de éste, existen diversos diarios y gacetas oficiales de los Estados. Se publican el tales Diarios las leyes de carácter local.

f) **Iniciación de la vigencia.**- En nuestro sistema jurídico existen dos sistemas de iniciación de la vigencia: sucesivo y sincrónico.

aa) **Sucesivo.**- Las reglas de este sistema las enuncia el artículo 3o. del Código Civil Federal, mismo que expresa textualmente lo siguiente:

"ART. 3o. Las leyes, reglamentos, circulares o cualesquiera otras disposiciones de observancia general, obligan y surten sus efectos tres días después de su publicación en el periódico oficial".

(53) Cfr. Miguel de la Madrid Hurtado. "Elementos de Derecho Constitucional". Instituto de Capacitación Política del P.R.I.. México 1982. Páginas 455 a 459.

En los lugares distintos del en que se publique 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.

bb) Sincrónico.- Este segundo sistema se encuentra regulado en el artículo 4o. al establecer:

"ART. 4o. Si la ley, reglamento, circular o disposición de observancia general fija el día en que debe comenzar a regir, obliga desde ese día con tal de que su publicación haya sido anterior".

Como ya señalamos, la etapa del proceso legislativo en la que, quizás indirectamente, intervendría la Asamblea de Representantes con sus opiniones, en el caso de que se obligara a la Cámara de Diputados a plasmarlas en la ley de Ingresos del Departamento del Distrito Federal, sería en la de discusión.

Además de lo anterior, si se aceptara que las opiniones vertidas por la Asamblea, obligarán a la Cámara de Diputados a plasmarlas en la Ley, o incluso a modificar las disposiciones del proyecto, se presentarían diversos inconvenientes de carácter jurídico, tales como los que a continuación pasamos a exponer:

Conforme a nuestra Carta fundamental y como lo expusimos durante el inicio del presente capítulo el Congreso de la Unión es el órgano competente para establecer las contribuciones que sean necesarias para sufragar el gasto público en este caso del Distrito Federal.

El establecimiento de contribuciones por parte del Poder Legislativo implica el ejercicio de la facultad o potestad tributaria a favor del Estado.

La facultad o potestad tributaria del Congreso de la Unión constituye un acto de soberanía de acuerdo con el artículo 41 constitucional que señala que el pueblo la ejerce por medio de los Poderes de la Unión, en el caso de la competencia de estos.

La Constitución señala la competencia del Congreso de la Unión como uno de los supremos poderes de la Unión o de la Federación al cual le corresponde el establecimiento de contribuciones.

Así pues, la potestad tributaria del estado es una manifestación de su poder soberano que se ejerce y se agota a través del proceso legislativo con la expedición de la ley, que establecerá de manera general, impersonal, abstracta y obligatoria las situaciones jurídicas o de hecho que al realizarse, generarán un vínculo entre los sujetos comprendidos en la disposición legal

y el Estado, fenómeno que se conoce como relación jurídico tributaria.

La relación jurídico tributaria se da como producto del ejercicio de un acto soberano, y el acto de creación de una contribución no puede quedar sometido a influencias de un órgano gestor de la ciudadanía y defensor de sus intereses ante el Departamento del Distrito Federal y además distinto del poder legislativo pues ello equivaldría a colocar en un plano de igualdad a los gobernados frente a un acto soberano que en lo interno significa supremacía del Estado y no igualdad como puede significar en el exterior.

En este sentido, no sería posible obligar al Congreso de la Unión a tomar en consideración observaciones que haga la Asamblea, al momento de discutir y aprobar el proyecto de Ley de Ingresos, pues ésto implicaría limitar un acto soberano y si bien, la Ley de Ingresos del Departamento del Distrito Federal sólo es un ordenamiento que contiene el catálogo de los impuestos que podrán cobrarse en un ejercicio fiscal, ésto no es obvio para desvirtuar nuestra aseveración dado que como ley que emana del Congreso de la Unión, se pueden establecer en ella contribuciones o bien modificar los elementos que regulen las leyes especiales.

La imposición o creación de contribuciones por parte del órgano legislativo no participa de manera directa la voluntad de los gobernados, quienes de verse afectados en sus intereses poseen los medios de defensa constitucionales para atacar el acto del Congreso de la Unión.

Podemos concluir que, considerar en la Ley de Ingresos del Departamento del Distrito Federal, las observaciones que le haga la Asamblea, significaría tomar en cuenta el acuerdo del gobernado en el establecimiento de contribuciones y dar garantía de audiencia que no rige en materia de creación de impuestos, por lo tanto, se estaría sujetando a negociación un acto de potestad o soberanía del estado la cual, en todo caso, está limitada por los requisitos de legalidad, proporcionalidad y equidad que señala la Constitución.

Lo anterior ha sido reconocido por nuestro Máximo Tribunal en la siguiente tesis:

"AUDIENCIA ANTE EL PODER LEGISLATIVO.- DERECHO DE (IMPUESTOS).- Aun cuando por diversas ejecutorias la Suprema Corte establece que el derecho de audiencia garantizado por el artículo 14 de la Constitución abarca, en las circunstancias que sean pertinentes, al propio Poder Legislativo, dichos precedentes no se refieren a la función legislativa que establece impuestos o derechos fiscales en general, los cuales pueden decretarse sin que sea necesaria la previa audiencia de los afectados, puesto que los impuestos son prestaciones que el Estado

fija unilateralmente ejercitando una prerrogativa inherente a su Soberanía y los derechos son contraprestaciones exigidas por el poder público en pago de servicios prestados que se fijan por medio de tarifas de observancia general; de donde se desprende que no es preciso ni posible que el legislador oiga en forma alguna, antes de expedir una Ley de ésta índole, a todos y cada uno de los que por ella puedan resultar afectados".

"5a. Ep; T. CXX, p. 1614, Amparo administrativo en revisión 4480/49, Domingo de G. Ramírez y coags; 23 de junio de 1954, unanimidad de cinco votos. Ponente: Nicéforo Guerrero".

b). COMENTARIOS A LA AMPLIACION DE FACULTADES DE LA ASAMBLEA DE REPRESENTANTES PARA OPINAR EN LA REVISION DE LA CUENTA PUBLICA DEL DEPARTAMENTO DEL DISTRITO FEDERAL

Otra de las facultades que desea ejercer la Asamblea de Representantes del Distrito federal es la de intervenir mediante la formulación de su opinión en la revisión de la Cuenta Pública del Departamento del Distrito Federal.

Actualmente corresponde a la Cámara de Diputados revisar la Cuenta Pública del Departamento del Distrito Federal según lo establece el artículo 74 fracción I de nuestra Constitución Política.

Antes de exponer nuestros comentarios acerca de esta atribución que la Asamblea pretende ejercer, creemos conveniente asomarnos a lo que significa la Cuenta Pública tanto de la federación como del propio Departamento del Distrito Federal, independientemente de su definición legal.

La Cuenta Pública para nosotros, es el estado financiero que guarda la administración Pública Federal centralizada y paraestatal; así como de los Poderes Legislativo y Judicial Federal al término de un ejercicio fiscal, en relación con el presupuesto autorizado, cuyos resultados son elaborados por el Poder Ejecutivo Federal y se plasman en un documento regido por principios de contabilidad gubernamental que el titular de dicho Poder presenta ante la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión.

Desde el punto de vista legal, si observamos lo que señala el artículo 14 de la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda nos daremos cuenta de que la definición de Cuenta Pública que nos proporciona, está compuesta por una serie de conceptos contables tales como estados financieros, activo, pasivo, estados contables etc.

Dicho precepto establece lo siguiente:

"Art. 14.- Para los efectos de esta Ley, la Cuenta Pública del Gobierno del Distrito Federal y la del Departamento del Distrito Federal están constituidas por los estados contables y financieros y de más información que muestran el registro de las operaciones derivadas de la aplicación de las leyes de ingresos y del ejercicio de los presupuestos de egresos de la Federación y del Departamento del Distrito Federal, la incidencia de las mismas operaciones y de otras cuentas en el activo y pasivo totales de la Hacienda Pública Federal y de la del Departamento del Distrito Federal y en su patrimonio neto incluyendo el origen y aplicación de los recursos, así como el resultado de las operaciones del gobierno federal y del Departamento del Distrito Federal y los estados detallados de la deuda pública federal".

"Asimismo forman parte de la Cuenta Pública los estados presupuestales y financieros, comprendiendo el de origen y aplicación de los recursos y el de resultados obtenidos en el ejercicio por las operaciones de los organismos de la Administración Pública Paraestatal, sujetos a control presupuestal, de acuerdo con las leyes de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal y en general de Deuda Pública".

La elaboración de la Cuenta Pública tanto de la Federación como del Departamento del Distrito Federal se encuentra regulada por la Ley de Presupuesto Contabilidad y Gasto Público, así como por su reglamento.

El artículo primero de la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda señala que ésta es el órgano técnico de la Cámara de Diputados que tiene a su cargo la revisión de la Cuenta Pública del Gobierno Federal y del Departamento del Distrito Federal.

La Contaduría Mayor de Hacienda se integra por un Contador Mayor que designa la Cámara de Diputados de una terna que le propone la Comisión de Vigilancia. El Contador Mayor es auxiliado en sus funciones por un Subcontador Mayor; los Directores, Subdirectores; Jefes de Departamento; Auditores; Asesores; Jefes de Oficina, de Sección y trabajadores de confianza y de base que requieran en el número y con las categorías que se autorice en el presupuesto anual de la Cámara de Diputados.

La revisión de la Cuenta Pública tiene como finalidad, verificar que el manejo de la gestión financiera por parte del Sector Público se haya llevado a cabo de acuerdo con los presupuestos previamente autorizados.

Para ello la Contaduría Mayor de Hacienda está dotada de facultades de fiscalización y de contraloría tal y como lo dispone su artículo 3o que señala:

"ART. 3o.- La Contaduría Mayor de Hacienda revisará la Cuenta Pública del Gobierno Federal y la del Departamento del Distrito Federal ejerciendo funciones de contraloría y, con tal motivo, tendrá las siguientes atribuciones":

"I.- Verificar si las entidades a que se refiere el artículo 2o de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público comprendidas en la Cuenta Pública":

"a) Realizaron sus operaciones, en lo general y en lo particular con apego a las Leyes de Ingresos y a los Presupuestos de Egresos de la Federación y del Departamento del Distrito Federal y, cumplieron con las disposiciones respectivas de las leyes generales de Deuda Pública, de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Orgánica de la Administración Pública y demás ordenamientos en la materia";

"b) Ejercieron correcta y estrictamente sus presupuestos conforme a los programas y subprogramas aprobados";

"c) Ajustaron y ejecutaron los programas de inversión en los términos y montos aprobados de conformidad con sus partidas, y"

"d) Aplicaron los recursos provenientes de financiamientos con la periodicidad y forma establecida por la ley";

"II. Elaborar y rendir":

"a) A la Comisión de Presupuestos y Cuentas de la Cámara de Diputados por Conducto de la Comisión de vigilancia, el informe previo, dentro de los diez primeros días del mes de noviembre siguiente a la presentación de la Cuenta Pública del Gobierno Federal y la del Departamento del Distrito Federal. Este informe contendrá enunciativamente comentarios generales sobre":

"1.- Si la Cuenta Pública está presentada de acuerdo con los principios de contabilidad aplicables al sector gubernamental";

"2.- Los resultados de la gestión financiera";

"3.- La comprobación de si las entidades se ajustaron a los criterios señalados en las leyes de ingresos y en las demás leyes fiscales especiales y reglamentos aplicables en la materia, así como en los presupuestos de egresos de la Federación y del Departamento del Distrito Federal";

"4.- El cumplimiento de los objetivos y metas de los principales programas y subprogramas aprobados;

"5.- El análisis de los subsidios, las transferencias, los apoyos para operación e inversión, las erogaciones adicionales y otras erogaciones o conceptos similares, y"

"6.- El análisis de las desviaciones presupuestales";

"b) A la Cámara de Diputados el informe sobre el resultado de la revisión de la Cuenta Pública del Gobierno Federal y de la del Departamento del Distrito Federal, el cual remitirá por conducto de la Comisión de vigilancia en los diez primeros días del mes de septiembre del año siguiente al de su recepción. Este informe contendrá además, el señalamiento de las irregularidades que haya advertido en la realización de las actividades mencionadas en este artículo";

"III. Fiscalizar los subsidios concedidos por el gobierno federal a los estados, al Departamento del Distrito Federal, a los organismos de la Administración Pública Paraestatal, a los Municipios, a las Instituciones privadas, o a los particulares, cualesquiera que sean los fines de su destino así como verificar su aplicación al objeto autorizado".

"En el caso de los municipios, la fiscalización de los subsidios se hará por conducto del gobierno de la entidad federativa correspondiente".

"IV. Ordenar visitas, inspecciones, practicar auditorías, solicitar informes, revisar libros y documentos para comprobar si la recaudación de los ingresos se ha realizado de conformidad con las leyes aplicables en la materia y demás eficientemente";

"V. Ordenar visitas, inspecciones, practicar auditorías, solicitar informes, revisar libros, documentos, inspeccionar obras para comprobar si las inversiones y gastos autorizados a las entidades se ha aplicado eficientemente al logro de los objetivos y metas

de los programas y subprogramas aprobados y en general, realizar las investigaciones necesarias para el cabal cumplimiento de sus atribuciones";

"VI. Solicitar a los auditores externos de las entidades, copias de los informes dictámenes de las auditorías por ellos practicadas y las aclaraciones en su caso, que se estimen pertinentes";

"VII. Establecer coordinación en los términos de ésta ley, con la Secretaría de Programación y Presupuesto a fin de uniformar las normas, procedimientos, métodos y sistemas de contabilidad y las normas de auditoría gubernamentales y de archivo contable de los libros y documentos justificativos y comprobatorios del ingreso y del gasto público";

"VIII. Fijar las normas, procedimientos, métodos y sistemas internos para la revisión de la Cuenta Pública del Gobierno Federal y de la del Departamento del Distrito Federal";

"IX. Promover ante las autoridades competentes el fincamiento de responsabilidades, y"

"X. Todas las demás que le correspondan de acuerdo con esta ley, su reglamento y disposiciones que dicte la Cámara de Diputados".

Si durante la revisión de la Cuenta Pública, la Contaduría Mayor de Hacienda encontrara irregularidades en el ejercicio de los recursos financieros que impliquen daños a la Hacienda Pública Federal y a la del Departamento del Distrito Federal, podrá solicitar a las autoridades competentes el fincamiento de responsabilidades.

La Contaduría Mayor de Hacienda no es el único órgano que cuenta con atribuciones de revisión y verificación del manejo de los recursos financieros ajustados a los presupuestos autorizados, ya que en el mismo Poder Ejecutivo Federal, la Secretaría de la Contraloría de la Federación también tiene facultades de inspección y auditoría en relación con el manejo de los presupuestos autorizados, aún cuando dicha dependencia deberá coordinarse con la Contaduría Mayor de Hacienda para el ejercicio de sus respectivas atribuciones.

En efecto el artículo 32 bis de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal en sus fracciones I, V y XIII señala lo siguiente:

"ART. 32 bis.- A la Secretaría de la Contraloría de la Federación corresponde el despacho de los siguientes asuntos":

"I.- Planear, organizar y coordinar el sistema de control y evaluación gubernamental. Inspeccionar el ejercicio del gasto público federal y su congruencia con los presupuestos de egresos";

"V.- Comprobar el cumplimiento, por parte de las dependencias y entidades de la administración pública federal de las obligaciones derivadas de las disposiciones en materia de planeación, presupuestación, ingresos, financiamiento, inversión, deuda, patrimonio y fondos y valores de la propiedad o al cuidado del Gobierno Federal";

"XIII.- Coordinarse con la Contaduría Mayor de Hacienda para el establecimiento de los procedimientos necesarios que permitan a ambos órganos el cumplimiento de sus respectivas responsabilidades".

De lo anteriormente expuesto podemos afirmar que la Contaduría Mayor de Hacienda cuenta con todo un cúmulo de atribuciones legales que le permiten llevar a cabo una amplia verificación sobre el adecuado manejo de los recursos financieros del Estado, atribuciones que van desde la simple solicitud de informes, hasta la práctica de auditorías y promoción ante las autoridades competentes del fincamiento de responsabilidades a los funcionarios públicos que ocasionen un daño a la Hacienda Pública.

Ahora bien, la facultad de revisión de la Cuenta Pública del Departamento del Distrito Federal que desea ejercer la Asamblea de Representantes, según su iniciativa que se comenta, consideramos que resulta ser impropcedente e innecesaria por todas las razones anteriormente expuestas y específicamente porque:

a) La opinión que en todo caso llegara a formular la Asamblea de Representantes sobre el adecuado ejercicio de la gestión financiera, estaría condicionada por los informes de la autoridad administrativa y no por procedimientos de auditoría, que evidentemente permiten dar una opinión objetiva acerca del ejercicio de los recursos financieros, puesto que dicha Asamblea carece de facultades para llevar a cabo este tipo de actos de verificación.

b) La inspección o vigilancia del manejo de los recursos financieros y respeto de los presupuestos autorizados se encuentra suficientemente ejercida tanto por el órgano técnico de la Cámara de Diputados como por las dependencias del Poder Ejecutivo Federal.

Así pues, la viabilidad del Decreto en comento, dependerá en mucho de los argumentos profundos de tipo jurídico que los partidos de oposición postulantes hagan valer en las mesas de negociaciones y audiencias públicas en torno a la reforma política del Distrito Federal que actualmente se están llevando a cabo con la participación del Regente capitalino, los partidos políticos inscritos al efecto, asociaciones civiles, vecinales, instituciones académicas y en general con todos los ciudadanos interesados en hacer propuestas para el mejoramiento o transformación de la forma de gobierno de la urbe.

E. ESTADO 32, CONGRESO LOCAL O AMPLIACION DE FACULTADES DE LA ASAMBLEA DE REPRESENTANTES DEL DISTRITO FEDERAL

Hasta aquí hemos efectuado el análisis de la posibilidad de crear un nuevo Estado de la Federación sobre el territorio del Distrito Federal en el que a su vez, permanezcan los Poderes Federales; asimismo, estudiamos la factibilidad de crear un Congreso local para el Distrito Federal y por último, lo relativo a la ampliación de sus facultades, todo lo anterior a través de las respectivas reformas constitucionales.

No compartimos la creación de un nuevo Estado, porque la situación que actualmente tiene la ciudad de México, dificulta la instalación de un régimen municipal, debido a la problemática que hemos dejado ver en el presente estudio.

Igualmente creemos que la ampliación de facultades es irrelevante e impráctica por las razones también ya expuestas.

Nosotros nos inclinamos por la creación del Congreso Local para el Distrito Federal, porque implica dificultades menores en su creación y funcionamiento, conservándose esencialmente la estructura del gobierno del Distrito Federal.

Como conclusión de lo expuesto, nos atrevemos a hacer las siguientes afirmaciones:

a).- En los términos en que actualmente se encuentra nuestra Carta Magna, existen las bases y fundamentos constitucionales para la creación de un nuevo Estado sobre el territorio del Distrito Federal, en el que puedan coexistir los Poderes Federales y Estatales. Asimismo, de adoptarse la postura menos radical, también hay bases jurídicas constitucionales para crear un Congreso Local para el propio Distrito Federal.

b).- Hasta en tanto la Asamblea de Representantes no avance hacia el Congreso Local para el territorio del Distrito Federal, ya sea mediante la creación de un nuevo Estado Federal o del Congreso

Legislativo, poco podrá hacerse mediante la ampliación de sus facultades debido a su naturaleza híbrida, corriendo el riesgo de que en el futuro se convierta en un órgano innecesario para el Distrito Federal.

c).- El futuro de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, se decidirá en las reuniones que actualmente se sostienen entre el Regente de la Ciudad, los Partidos Políticos y los diversos sectores de la población. Su fortalecimiento o debilitamiento dependerá del curso de las mismas.

d).- En última instancia, serán razones de tipo político y no jurídico, lo que impida la reforma radical del Distrito Federal y su transformación en nuevo Estado, pues no desconocemos que el Distrito Federal, es el centro político y económico del cual parten las decisiones que marcan el destino del país.

La siguiente frase pronunciada por el propio Regente el día en que se iniciaron las reuniones para la reforma política del Distrito Federal, encierra lo que aquí hemos afirmado:

"No habrá reforma si no colocamos por encima de los intereses partidistas, los intereses de la Ciudad y de la República".

F. LA REFORMA Y LA POLITICA FISCAL DEL DISTRITO FEDERAL

Hasta ahora, hemos analizado las distintas opciones que se han pronunciado para la transformación del Distrito Federal en aras, según se dice, de elevar la vida democrática de los habitantes de la ciudad y el mejoramiento de sus condiciones de vida.

No negamos que la democracia es fundamental en el desarrollo político y económico de los países; lo que es más, hemos sido testigos del derrumbe de potencias extranjeras cuyos pueblos han regresado a sistemas de democracia que representan diferentes opciones ideológicas en la lucha por el poder político.

En el caso de México y concretamente del Distrito Federal en estos momentos lo principal y fundamental para poder mejorar las condiciones y elevar el nivel de vida de sus habitantes, no es un mayor número de opciones de sufragio, sino el avance de su administración hacia el fortalecimiento de sus finanzas públicas, en donde tanto el gobierno como sus habitantes, juegan un papel determinante.

a) POLITICA DE INGRESO-GASTO

Es indudable que contar con finanzas sanas, mejora la calidad

y el número de servicios públicos a cargo del Estado, lo que se traduce en un aumento de la calidad de vida de sus habitantes.

Para ello es necesaria una adecuada política de ingresos, en la que simultáneamente se lleve a cabo con responsabilidad el ejercicio del gasto por parte de la autoridad encargada de ejercerlo, aunada a una cabal conciencia contributiva de los gobernados.

En efecto, en la medida en que las autoridades competentes lleven a cabo un sano y transparente ejercicio del gasto, en esa misma medida se irá disminuyendo el fenómeno de la evasión.

En teoría es bien sabido que el Estado tiene derecho, en su carácter de ente público, para imponer y percibir contribuciones con la finalidad de satisfacer las necesidades colectivas.

Nuestra Constitución en su artículo 31, fracción IV expresa que es obligación de los mexicanos contribuir a los gastos públicos en la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes de la Federación, Estados y Municipios en que residan.

Luego entonces, el fundamento jurídico de la obligación contributiva consagrado en el citado artículo 31 Constitucional a cargo de los gobernados, es correlativa a la satisfacción de los gastos públicos o necesidades colectivas.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación ha expresado en jurisprudencia que por gastos públicos "no deben entenderse todos los que pueda hacer el Estado, sino aquellos tendientes a satisfacer las funciones y servicios públicos". (54)

Además del citado artículo 31, fracción IV Constitucional rigen en esencia la política del ingreso y del gasto público los diversos 73 fracción VII, 74 fracción IV y 126 del mismo ordenamiento.

De acuerdo con las disposiciones constitucionales citadas, especialmente el artículo 126, toda erogación hecha por el Estado debe encontrar su justificación en el presupuesto de egresos que corresponda. La Cámara de Diputados deberá revisar la cuenta pública del año anterior con el objeto de conocer los resultados de la gestión financiera, comprobar si se ha ajustado a los criterios señalados por el presupuesto y el cumplimiento de los objetivos contenidos en los programas.

(54) Citada por Estilio Margain Manautov. "Introducción al Estudio del Derecho Tributario Mexicano". U.N.A.M., México 1981. página 132.

En afecto, las erogaciones que el Estado debe llevar a cabo en un ejercicio fiscal se planean y se plasman en el Presupuesto de Egresos, ya sea de la Federación o del Departamento del Distrito Federal.

Cabe señalar como excepción a lo anterior lo previsto por el artículo 75 Constitucional que expresa que cuando por cualquier circunstancia se omita fijar la retribución que corresponda a un empleo que está establecido en la ley, se entenderá por señalada la que hubiere tenido fijada en el presupuesto anterior o en la ley que estableció el empleo.

El presupuesto no permite pago alguno en exceso de lo que esté contemplado en éste o bien en ley posterior, de tal manera que podemos considerar que si se exceden de esos límites, las erogaciones dejan de reputarse "gastos públicos", pues no debemos olvidar que, antes de examinar, discutir y aprobar anualmente el Presupuesto, la Cámara de Diputados, discute primero las contribuciones que a su juicio deben decretarse para cubrirlos, por lo que en caso de aceptar una extralimitación en el gasto, sería tanto como aceptar también una obligación tributaria en exceso de lo previsto.

Consideramos que en materia de política fiscal para el Distrito Federal, ésta no debe limitarse al establecimiento, administración y asignación al gasto de las contribuciones, sino extenderse a lograr, a través de medidas fiscales, la orientación económica que más convenga al propio Distrito y consecuentemente a sus habitantes, a fin de lograr un mejor nivel de vida.

Debemos recordar que el principal objetivo de la política fiscal es la obtención de ingresos para satisfacer el gasto público; es decir, las necesidades colectivas.

En nuestro país en general y en particular en el Distrito Federal, la política fiscal es fijada por el titular del Poder Ejecutivo Federal.

Al respecto el maestro Tena Ramírez señala: "es evidente que solo el Ejecutivo, a través del complicado mecanismo técnico-político de la Secretaría de Hacienda, está en posibilidad de proponer el plan financiero anual de la administración". (55)

En este sentido, de acuerdo con el artículo 25 de nuestra Constitución corresponde al Estado la planeación económica del desarrollo nacional para garantizar que éste sea integral, que fortalezca la soberanía de la nación y su régimen democrático y que, mediante el fomento del crecimiento económico y el empleo y una más justa distribución del ingreso y la riqueza, permita el

(55) Citado por Dolores B. Chapoy B. y José M. Fernández y Cuevas. "Derecho Fiscal", U.N.A.M., 1991.

pleno ejercicio de la libertad y la dignidad de los individuos, grupos o clases sociales, cuya seguridad proteja la Constitución.

En relación con el artículo anterior, el diverso 26 de nuestra Ley Fundamental señala que habrá un Plan Nacional de Desarrollo al que se sujetarán obligatoriamente los programas de la administración pública federal.

Tratándose de política fiscal, el Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994 establece los criterios a que debe sujetarse toda decisión política en la materia, conforme a los siguientes lineamientos que involucran tanto a las cuestiones federales como locales y específicamente las del Distrito Federal: (56)

- "Combinar la ampliación de las bases tributarias de los distintos impuestos y el número de contribuyentes con menores tasas impositivas".

- "Avanzar paulatina y concertadamente en la desgravación del impuesto sobre la renta a personas físicas, para establecer la equidad del sistema tributario".

- "Estimular la reinversión de las utilidades de las empresas".

- "Lograr la reducción de las tasas impositivas y las distorsiones por elusión y evasión realizando un combate a fondo sobre éstos".

- "Buscar fortalecer el sistema impositivo federal, estatal y municipal en la política de coordinación fiscal, con el propósito de alcanzar solidez de las finanzas públicas en los tres niveles de gobierno".

- "Favorecer la colaboración de los gobiernos estatales, para que consoliden su hacienda, mediante la concertación, buscando siempre la compatibilidad del aumento de la recaudación con el mejoramiento de la distribución del ingreso y la eficiencia de los recursos".

Conforme al Plan Nacional de desarrollo, el objetivo de la política fiscal es contribuir a alcanzar precisamente el desarrollo, entendido como el mejoramiento cualitativo y cuantitativo de las condiciones de vida de los mexicanos.

La Secretaría de Hacienda y Crédito Público, con observancia de los lineamientos y estrategias de la política económica contenidas en el citado Plan Nacional, es la dependencia del Poder Ejecutivo competente para precisar la estrategia a seguir en un ejercicio fiscal, para lo cual, lleva a cabo un diagnóstico anual del comportamiento económico.

(56) Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994. Diario Oficial de la Federación del 11 de mayo de 1989. p.

Los indicadores macroeconómicos que se consideran son, entre otros, los siguientes: crecimiento del producto interno bruto, incremento anual promedio del índice de precios al consumidor, precio promedio del petróleo, situación de la balanza de pagos, endeudamiento neto externo del sector público, tipo de cambio y costo porcentual promedio.

Aunado a los indicadores de tipo económico, para determinar la estrategia a seguir o la política fiscal, se hace también un diagnóstico en base a la revisión que sobre el comportamiento de la recaudación se lleve a cabo.

Estos diagnósticos permiten conocer aspectos muy importantes de los diferentes sectores de la economía que participan en los procesos económicos. Esto resulta ser positivo para la política fiscal porque permite que los órganos de la administración hacendaria encargados de la aplicación de las normas fiscales formulen modificaciones con base en su conocimiento y experiencia operativa.

También se facilita la identificación de los problemas de aplicación, de interpretación o de operación administrativa de las normas fiscales, a efecto de que los órganos competentes de la Secretaría de Hacienda elaboren un esquema de solución jurídica a la problemática existente, mejorando así también la política fiscal.

Todo esto es lo que se conoce como política indicativa porque nos permite definir, por ejemplo, si es más rentable o viable revisar los gravámenes al ingreso, al consumo o al capital, o si cierta política o tendencia ha sido eficiente aumentando las tasas o ampliando la base gravable o definir nuevas fuentes contributivas.

Recordemos que el gobierno del Distrito Federal lo ejerce el Presidente de la República a través del Jefe del Departamento del Distrito Federal, mismo que se auxilia, de acuerdo con la ley Orgánica del Departamento del propio Distrito, en el ejercicio de sus atribuciones, que comprenden el estudio, planeación y despacho de los asuntos que competen al Departamento, de las unidades administrativas que se enumeran en el artículo 3o. de la citada Ley.

b) LA PLANEACION DEL INGRESO-GASTO DEL DEPARTAMENTO DEL DISTRITO FEDERAL

En la práctica, en el ámbito del Distrito Federal, el ingreso y el gasto se planean por las autoridades competentes del Departamento del Distrito Federal.

La Secretaría General de Planeación y Evaluación, la Tesorería y la Procuraduría Fiscal, son órganos dependientes del Departamento del Distrito Federal que integran, junto con el mismo Departamento, la Administración Pública Centralizada (art. 16 de la Ley Orgánica del Departamento del D.F).

La Secretaría General de Planeación y Evaluación, es la unidad administrativa dependiente del Departamento del Distrito Federal competente para atender, primordialmente, las materias relativas a la planeación, programación, evaluación y fiscalización de la administración financiera (art. 30. fracción II de la Ley Orgánica del Departamento del D.F).

El citado Secretario General es asignado y removido por el Presidente de la República.

Por su parte la Tesorería atiende, primordialmente, las materias relativas a la operación de la administración fiscal y la recepción de ingresos del Departamento del Distrito Federal (art. 30. fracción VIII de la Ley Orgánica del Departamento del D.F).

De acuerdo con el artículo 40. de la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal, la asignación y distribución de competencias de las autoridades anteriormente señaladas, para el despacho y atención de los asuntos de la competencia del Departamento del Distrito Federal, se señalan específicamente en el Reglamento Interior del propio Departamento; sin embargo, en el caso del Secretario General de Planeación y Evaluación, no se encuentran pormenorizadas en el citado reglamento, ninguna de sus atribuciones; las de la Tesorería se encuentran comprendidas en el artículo 80. y las de la Procuraduría Fiscal en el artículo 36 del citado ordenamiento.

En materia de ingreso-gasto del Departamento del Distrito Federal, podemos decir que prácticamente todas las atribuciones conferidas a la Tesorería tienen vinculación con su ejercicio.

En relación con la Procuraduría Fiscal del Distrito Federal, podemos decir que su relación con la política fiscal en el manejo del ingreso y del gasto, es indirecta en tanto que constituye un órgano de consulta de la Tesorería del Departamento del Distrito Federal y de las demás unidades administrativas de la Tesorería.

Además de los ya mencionados, en materia de ingreso-gasto, juegan un papel muy importante otros órganos administrativos del Departamento del Distrito Federal establecidos en el Reglamento Interior; a saber:

1.- La Dirección General de Programación y Presupuesto; 2).- La Administración Tributaria; 3).- La Subtesorería de Catastro y Padrón Territorial; y 4).- La Subtesorería de Administración Financiera.

1.- Las principales atribuciones de la Dirección General de Programación y Presupuesto, en la materia que nos ocupa, son las siguientes (art. 29 del Reglamento Interior del Departamento del Distrito Federal):

a.- Vincular la presupuestación al sistema de planeación del Distrito Federal, a través del Programa Operativo Anual del Sector, asegurando la correspondencia de los presupuestos con los objetivos del desarrollo;

b.- Normar, coordinar e integrar la formulación de los anteproyectos de presupuesto de egresos anuales del Departamento del Distrito Federal, y de las entidades paraestatales agrupadas en un sector;

c.- Integrar y presentar a la consideración de las autoridades correspondientes, la versión definitiva de los anteproyectos de presupuesto de egresos del sector en los plazos previstos;

d.- Llevar a cabo el registro del ejercicio presupuestal del sector, de conformidad con las normas y procedimientos que definen las leyes, reglamentos y disposiciones aplicables en la materia;

e.- Normar, coordinar e integrar la Cuenta Pública del Departamento del Distrito Federal para su oportuno trámite legal; etc.

2.- La Administración Tributaria tiene gran importancia en el aspecto del ingreso, toda vez que es la encargada de administrar, recaudar, determinar y cobrar las contribuciones y aprovechamientos y sus accesorios, así como de los productos señalados en la Ley de Ingresos del Departamento del Distrito Federal, en los términos que establecen las leyes fiscales respectivas; así como del cobro de ingresos federales coordinados, con base en los acuerdos del Ejecutivo Federal (art. 32 fracciones I y II del Reglamento Interior del Departamento del D.F).

3.- Por su parte la Subtesorería de Catastro y Padrón Territorial, administra, recauda, determina y cobra las contribuciones y sus accesorios que graven los actos jurídicos que tengan por objeto la transmisión de la propiedad inmobiliaria, en los términos de las disposiciones fiscales (art. 33, fracción I del Reglamento Interior del Departamento del D.F).

4.- La Subtesorería de Administración Financiera, tiene importantes atribuciones en el manejo del ingreso y del gasto, siendo las más sobresalientes las que a continuación se enumeran:

a.- Recaudar, custodiar y administrar las contribuciones, productos, aprovechamientos, participaciones federales y en general todos los recursos financieros del Departamento del Distrito Federal;

b.- Obtener los recursos financieros por transferencia del Gobierno Federal, a través de la Tesorería de la Federación, de acuerdo con la calendarización establecida.

c.- Participar en la elaboración de los Presupuestos anuales de ingresos y egresos del Departamento del Distrito Federal;

d.- Efectuar los pagos derivados del ejercicio del presupuesto de egresos del Departamento del Distrito Federal de conformidad con el calendario aprobado, y verificar que la documentación que ampare dichos pagos satisfaga los requisitos establecidos;

e.- En general, atender los asuntos relacionados con los movimientos de ingresos y egresos del Departamento del Distrito Federal.

Con todo esto, es necesario que la autoridad lleve a cabo una mejor y mayor administración del ingreso y del gasto que sea realmente reflejada en la mejoría de los servicios que presta el Estado, como por ejemplo, impedir que crezcan las necesidades en los ramos de salubridad, de educación, de agua potable, de caminos, de viviendas; de asistencia social, etc.

Es necesario que la autoridad fiscal aplique las leyes tributarias cuidadosamente y de manera equitativa, evitando arbitrariedades y molestias injustificadas a los contribuyentes.

Sería muy positivo que si al contribuyente le asiste la razón, dársela, a fin de que la justicia tributaria se de esencialmente en la administración pública, tendiendo cada vez más a que no sea necesario llegar hasta la instancia de los tribunales para que ellos la impartan.

La mejora de la administración pública debe consistir también en no beneficiarse con los problemas o errores del contribuyente, que la autoridad infunda confianza para que éste se acerque, resolver con prontitud y claridad las consultas planteadas por los contribuyentes e incluso realizar labor de asesoramiento, y en general que haya una superación permanente de las funciones que preste todo servidor público.

Por otra parte no pasamos por alto que la buena administración también implica mejorar la presencia de las autoridades fiscales a través del ejercicio de sus facultades de comprobación; la imposición de sanciones administrativas y, en su caso, la formulación de declaratorias de perjuicio, querellas o denuncias en materia de delitos fiscales, cumpliendo siempre con los requisitos de legalidad de todo acto de autoridad dirigido a los gobernados.

Lo anterior porque no desconocemos que, lamentablemente, la conciencia contributiva de los gobernados no es lo satisfactoria que debería de ser; esto es, estamos convencidos de que las carencias del pueblo, sólo se podrán ir eliminando o disminuyendo, si el Estado cuenta con todos los ingresos que legalmente le corresponden.

Cabe señalar que ésta presencia fiscalizadora de la autoridad, no debe operar como una medida represiva, sino con la actuación de las autoridades fiscales en base a las atribuciones que la ley le confiere que pueden ir desde el ejercicio de sus facultades de verificación del cumplimiento de las obligaciones fiscales a cargo de los gobernados, la imposición de sanciones administrativas y hasta la intervención de las autoridades judiciales en el caso de responsabilidad penal por la comisión de delitos fiscales.

Asimismo, debe darse práctica real, tanto al procedimiento administrativo de ejecución en el aspecto del embargo y remate de bienes para cubrir adeudos fiscales; así como al trámite que corresponda a las denuncias por delitos fiscales en los casos donde la evasión sea significativa, ya que además ésto repercute en la conducta de los demás contribuyentes, toda vez que a la fecha, nunca se ha presentado una querrela por evasión fiscal en el ámbito del Distrito Federal, no obstante que la Ley de Hacienda del Departamento del Distrito Federal contempla desde 1990 un capítulo relativo a los delitos fiscales.

Así mismo se deben, eliminar los proteccionismos excesivos a favor de ciertos grupos sociales, los cuales no tienen porque gozar de privilegios de carácter fiscal en relación con el resto de los gobernados obligados al pago de contribuciones, pues mientras no se erradique ésta práctica por parte de la autoridad, continuará la sangría de ingresos que tiene derecho a percibir el Estado en detrimento del logro de los objetivos y programas fijados en el Presupuesto tendientes a satisfacer las necesidades colectivas.

En relación a lo anterior, cabe señalar que, es frecuente que a través de disposiciones presidenciales se suspenda la vigencia de las normas fiscales que gravan actividades de ciertos grupos de presión, lo que representa una franca violación al principio de legalidad de las contribuciones que establece que para su validez éstas deben estar previstas en una ley formal y material, lo que implica que para ser modificadas es necesario seguir el

procedimiento que para su creación establece nuestra Constitución Política vigente.

En todo caso, lo correcto sería que se reconociera que determinados grupos sociales carecen de capacidad contributiva, y que así se plasmara en el texto de la Ley al establecer, si se desea, las exenciones correspondientes; pero no dejar en manos del titular del Poder Ejecutivo dicho establecimiento de exenciones, toda vez que de lo contrario, como ya lo señalamos, estaremos frente a una franca violación al principio constitucional de legalidad de las contribuciones, además de las repercusiones que implica en detrimento de la satisfacción y cumplimiento de programas prioritarios.

Todos estos aspectos hasta ahora expuestos deben ser reflexionados dentro de la administración pública y desterrar ciertas prácticas nocivas para la economía del País entero, además de que crean situaciones de inequidad entre los contribuyentes que sí cumplen con sus obligaciones fiscales y los que incumplen; sólo así el Estado logrará el óptimo desarrollo y crecimiento sostenido de sus finanzas y como efecto inmediato elevará el nivel de vida de los gobernados.

Los resultados efectivos de estas acciones, se verán materializados en un incremento real de los ingresos que abrirá la posibilidad de hacer erogaciones, las que se hayan planeado, para satisfacer las necesidades colectivas.

Cabe señalar que las autoridades fiscales Federales ya se benefician de los efectos de estas acciones que hacen falta dentro de la administración del Departamento del Distrito Federal.

Luego entonces, se hace necesaria una adecuada capacitación del personal revisor, así como de los funcionarios responsables de las diversas áreas de los órganos fiscales, ya que en la medida en que estos conozcan debidamente las formalidades legales que deben cumplirse en materia de auditoría, existirán mejores posibilidades de obtener éxito en el caso de controversias judiciales, porque no debemos olvidar que el derecho fiscal se encuentra en un avance constante si tomamos en consideración que las leyes fiscales se reforman anualmente y que así también sucede con los aspectos administrativos, de ahí la importancia de que el personal administrativo y profesional de la autoridad fiscal esté al tanto de lo último que hay en la esfera de trabajo de cada uno de ellos, lo cual se verá reflejado en un beneficio para el contribuyente en tanto que los actos de la autoridad se encontrarán mejor ajustados a derecho; y todo ello necesariamente se traducirá en grandes beneficios para la política fiscal que se haya fijado el Estado.

Dentro del aspecto de la conciencia contributiva, estamos convencidos de que en la medida en que se mejore la administración

pública, se incrementará aquella, toda vez que se concientizará y convencerá al gobernado de que el avance del país depende de su conducta contributiva, pues podrá darse cuenta del uso a que será destinado su dinero y consecuentemente de las necesidades que dejarían de cubrirse en el caso de que no contribuya con honradez.

Por lo tanto, nos atrevemos a afirmar que el Distrito Federal, más que una reforma política de gobierno tendiente a su democratización, necesita hacer eficaz y cumplir con la política tributaria; es decir, mejorarla en cuanto a su práctica para lograr sus objetivos principales que son, como ya lo señalamos, la obtención de ingresos para satisfacer el gasto y consecuentemente, mejorar las condiciones de vida de los ciudadanos y así, fortalecer su régimen democrático.

C). LA POLITICA FISCAL Y LAS LEYES FISCALES.

En el aspecto de la política fiscal, resulta ser muy importante la técnica legislativa que se emplee en la formulación de las leyes fiscales.

Como ya hemos señalado, en la elaboración de estas leyes se toman como directrices diversos aspectos de carácter económico.

El legislador debe ser muy cuidadoso en la elaboración del texto de los artículos a ser reformados o creados; revisar que los planteamientos económicos tendientes a llevar a cabo las reformas, se enmarquen en lo dispuesto por el artículo 31 fracción IV Constitucional.

Según la doctrina, a esta parte del procedimiento que consiste en elaborar materialmente el proyecto de reforma se le denomina técnica legislativa. Esta etapa incluye el diseño de proyecto, la redacción específica de la norma jurídica, la esquematización de la regulación y la preparación del documento definitivo.

El diseño del proyecto contiene la definición sistemática del orden de los títulos, de los capítulos y de los artículos.

Fritz Newmark, señala que en la estructura de las normas los principios jurídico-tributarios son: congruencia y sistematización de las medidas tributarias, transparencia y practicabilidad de las medidas fiscales. (57)

La práctica legislativa ha recomendado el empleo de la "técnica de paquetes" que consiste en entregar en un sólo proyecto de iniciativa las diferentes leyes fiscales a reformar.

(57) Citado por Ma. del Carmen Compañ O. "Derecho Fiscal". UNAM, México 1991. pág. 18.

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 71 fracción I de la Constitución Política, el Presidente de la República envía al Poder Legislativo Federal sus iniciativas de leyes fiscales, tanto federales como para el Distrito Federal.

Este grupo de iniciativas es explicado por el titular de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público en la comparecencia específicamente planteada para el efecto, conforme al artículo 74 fracción IV párrafo segundo de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

La política indicativa económica a que ya nos hemos referido, misma que sirve de base para la elaboración de las leyes fiscales, se plasma en la exposición de motivos de cada iniciativa, la cual explica el contenido normativo del proyecto.

En la práctica dentro del ámbito del Distrito Federal tenemos que, en la exposición de motivos de la Ley de Ingresos del Departamento del dicho Distrito para el ejercicio fiscal de 1992, se estableció como política de ingresos la obtención de mayores recursos por la vía de una mejor administración sobre la base de la respuesta de los contribuyentes en el pago y cumplimiento de sus obligaciones fiscales.

Asimismo, en la citada exposición se menciona un avance significativo en el saneamiento de las finanzas del Distrito Federal, pues mientras en 1988 del total de ingresos el 23.1% correspondió a ingresos propios y el 47.4% a participaciones de la Federación, para 1992 los ingresos propios representan el 44.4% y las participaciones Federales sólo el 41.1%, lo que significa además una menor dependencia de la Federación.

En nuestra opinión, independientemente de la creación del impuesto local sobre tenencia o uso de vehículos para 1992, del cual se proyectaron ingresos del orden de los 28 mil 298 millones de pesos para ese año y de \$ 61.0 millones de nuevos pesos para 1993, y de la transferencia del 100% del impuesto federal sobre tenencia también el 1992, dos son los aspectos que influyeron en forma determinante para que de 1988 a 1992 las finanzas locales se hubiesen fortalecido.

El primer aspecto lo constituye la creación del Impuesto Sobre Nóminas en el año de 1988 y el segundo la reforma integral del Impuesto Predial para el año de 1990, contribuciones que además representan las principales fuentes de ingreso en el rubro de Impuestos. El Impuesto Sobre Nóminas actualmente es la segunda contribución en importancia por su recaudación en el Distrito Federal a pesar de que su creación fué hace seis años y su declaración de constitucionalidad por la Suprema Corte de Justicia fue apenas en el año de 1989.

Por concepto de dicha contribución durante el ejercicio fiscal de 1992, se esperaron ingresos por un total de 990 mil 146 millones de pesos que ponen de manifiesto su vital importancia.

Actualmente, la iniciativa de decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley de Hacienda del Departamento del Distrito Federal para el ejercicio fiscal de 1993, no contiene ninguna reforma al Impuesto Sobre Nóminas, y según se desprende de la exposición de motivos de la Ley de Ingresos del Departamento del Distrito Federal para el ejercicio fiscal de 1993, por concepto de ésta contribución se esperan 1,134.6 millones de nuevos pesos.

Por su parte el Impuesto Predial ha sido la contribución por excelencia del Distrito Federal y se esperó por concepto de esta contribución para el ejercicio fiscal de 1992, el ingreso equivalente a 1 billón 40 mil 817 millones de pesos, esperando para el de 1993 la cantidad de 3,190.0 millones de nuevos pesos.

Hasta antes de 1990 y debido al aumento de la población y el descuido o desinterés de las autoridades para modernizarlo y ajustarlo a la realidad económica del país, dicho Impuesto comenzó a presentar serias dificultades en su administración que provocaron una baja sensible de su recaudación.

Aunado a lo anterior, entre los años de 1982 y 1983, la Suprema Corte de Justicia declaró la inconstitucionalidad del Impuesto Predial, en aquellos casos en que utilizara para la determinación del valor catastral de los inmuebles, las tablas de valores unitarios, mismas que eran aprobadas por las autoridades administrativas. Estos valores no se encontraban en la Ley lo que quebrantaba el principio de legalidad en materia impositiva. Con todo esto el Impuesto Predial era fácil de incumplir, teniendo la certeza el contribuyente de que obtendría el triunfo ante los tribunales judiciales en el caso de controversias con la autoridad fiscal por la falta de pago.

Así las cosas no fué sino hasta el año de 1989 en que las autoridades fiscales se preocuparon por la situación que presentaba el Impuesto Predial y a finales de dicho año, formularon un anteproyecto de reformas para dicho gravámen, mismo que una vez concluido el procedimiento de ley fué remitido a la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión culminando con su inclusión en la Ley de Hacienda del Departamento del Distrito Federal, cuya vigencia iniciaría el 1o. de enero de 1990.

Entre los aspectos fundamentales de la reforma, destaca su transformación en un impuesto cuya obligación en su determinación es a cargo del contribuyente, a través del sistema de declaración.

Con esta medida el Impuesto Predial se moderniza pues la tendencia actual de los sistemas impositivos, se basa en contribuciones de carácter autodeterminable por los sujetos pasivos.

Así mismo, se dió plena constitucionalidad al Impuesto Predial al establecerse en la ley, todos y cada uno de sus elementos.

Tal es el caso de la determinación a cargo del sujeto pasivo del valor catastral de su inmueble el cual puede obtener de dos formas quedando a su elección cualquiera de ellas (Artículo 18 de la Ley de Hacienda del Departamento del Distrito Federal).

a) Por avalúo directo que practique una persona autorizada por la autoridad, para determinar el valor real del inmueble en base a los precios del mercado inmobiliario;

b) Mediante la aplicación de valores unitarios, que no son sino los precios establecidos en la Ley, para el metro cuadrado de tierra y construcción de las diferentes colonias catastrales del Distrito Federal, mismos que se encuentran por abajo de los precios del mercado.

Independientemente de los dos procedimientos anteriores, el contribuyente puede aceptar la propuesta del valor catastral y del impuesto a su cargo planteada por la autoridad, en base a los mismos valores unitarios que fija la Ley, que en el formato correspondiente le envía a su domicilio por correo ordinario y presentarla como su declaración de pago.

Se exceptúan de los procedimientos anteriores los inmuebles otorgados en arrendamiento para los que la Ley establece un procedimiento diverso para la determinación de su valor catastral e impuesto correspondientes (Artículo 19 de la Ley de Hacienda del Departamento del Distrito Federal).

Otra reforma de importancia fué que en la misma Ley de Hacienda, se le proporcionan al contribuyente los elementos necesarios para que determine y declare el tipo, clase y presentación de sus construcciones con lo que se deja sujeto al principio de buena fé que el contribuyente determine con veracidad el valor tributario que de acuerdo con la Ley le corresponde por los metros cuadrados que abarque.

Al transformarse el Impuesto Predial en una contribución cuya obligación de su determinación recae en el sujeto pasivo de la relación tributaria y dotarle de los elementos de constitucionalidad, hoy por hoy ha mejorado en su administración y constituye una de las contribuciones de difícil evasión y de fácil fiscalización.

En esta tesitura, las reformas al Impuesto Predial significaron el repunte de su trascendencia y el aumento en su recaudación.

En materia de este impuesto, la Ley de Hacienda del Departamento del Distrito Federal vigente para 1993 no presenta modificaciones en la manera de determinación del impuesto, que como ya señalamos es autodeterminable a partir de la reforma a la ley de 1990 y las reformas que ahora presenta, se limitan, según se desprende de la correspondiente exposición de motivos, a perfeccionar el sistema de catastro de la ciudad de México a través de la adecuación de las 259 colonias catastrales existentes en la Ley anterior, a 1 677 nuevas colonias; lo mismo que a los valores unitarios que pasan de 16 tipos a 30 que combinan 24 usos genéricos y 7 rangos de nivel y generalizan 5 clases de construcción para cada tipo.

Como fin extrafiscal observamos en la Ley de Hacienda para 1993, que respecto de los inmuebles otorgados en arrendamiento, aquellos que se destinen a uso habitacional, se les aplicará en la determinación del impuesto a pagar un factor de reducción, con lo cual se presume que se pretende incentivar a los propietarios de inmuebles para que otorguen su uso y goce, a fin de contrarrestar en buena medida la falta de vivienda en el Distrito Federal.

En el rubro de Impuestos, surge como de nueva creación para el ejercicio fiscal de 1993 el Impuesto Sobre la Adquisición de Vehículos Automotores Usados a cargo de las personas físicas y morales que los adquieran en el Distrito Federal, siempre que por dichas operaciones no se esté obligado al pago del Impuesto al Valor Agregado.

Según se desprende de la exposición de motivos, el Impuesto que ahora comentamos tiene como fin extrafiscal lograr una actitud participativa y responsable para disminuir los niveles de contaminación, en relación con los esfuerzos que las autoridades del Departamento del Distrito Federal hacen para combatirla.

En relación con el Impuesto Sobre Adquisición de Vehículos Automotores Usados, la exposición de motivos señala que: "Adicionalmente, al establecer la obligación de pago, junto con la presentación del aviso de cambio de propietario, se mejorará la información y mantendrá actualizado sobre cambios al padrón vehicular".

En materia de derechos se establecen como de nueva creación los derechos a pagar por concepto de: a) expedición de licencia para subdividir, relotificar o fusionar algún predio; b) por el uso de parques y bosques del Departamento del Distrito Federal consistente en la realización de filmaciones y toma de fotografías con fines comerciales en atención al beneficio particular que con esto se obtiene; c) por los servicios de recolección y recepción de

residuos sólidos, a los que ya nos hemos referido cuando comentamos en el Capítulo II del presente trabajo lo relativo al Reglamento para el Servicio de Limpia de la Ciudad de México, expedido por la Asamblea de Representantes del Distrito Federal; d) por el control de los servicios privados de seguridad; y e) De Descarga a la Red de Drenaje.

En materia de Derechos por el Uso, Suministro y Aprovechamiento de Agua, tratándose de tomas de uso no doméstico reguladas en la fracción II del artículo 128 de la Ley de Hacienda, la citada contribución es autodeterminable; es decir, es obligación de los contribuyentes determinar el consumo de agua, declararlo y pagar el monto del derecho que corresponda utilizando los formatos previamente aprobados por la autoridad fiscal y presentarlos ante las oficinas autorizadas.

En este aspecto, resulta particularmente de llamar la atención que en la Ley de Hacienda Local para 1993 se establece que, con la finalidad de facilitar el cumplimiento de las obligaciones fiscales a cargo de los contribuyentes, la autoridad fiscal puede emitir propuestas de declaraciones que contengan el consumo y el monto del derecho a pagar, las cuales no tienen el carácter de resoluciones por lo que su emisión no releva al contribuyente de su obligación de declarar.

En efecto, lo anterior nos llama poderosamente la atención porque esperamos que en la práctica, la autoridad fiscal cumpla con los requisitos de forma necesarios para que en realidad esas propuestas de declaración sean consideradas por los contribuyentes y sobre todo por los órganos jurisdiccionales como tales y evitar de esta manera, en su caso, juicios contenciosos administrativos y de garantías innecesarios; para lo cual habrán de sujetarse a lo dispuesto por los artículos 9 y 128 fracción II de la Ley de Hacienda vigente para 1993.

En conclusión, en nuestra opinión, tanto en el Impuesto Sobre Nóminas, así como en el Impuesto Predial e incluso en materia de derechos por el Uso, Suministro y Aprovechamiento de Agua, hay un gran campo para el ejercicio de las facultades de comprobación, principalmente en el sector de comercios y servicios pues desde nuestro particular punto de vista es importante saber como están tributando éstos, valiendo la pena señalar que hasta ahora, ninguna exposición de motivos de ninguna ley de Ingresos, ni ninguna otra fuente nos ha dicho, por ejemplo, que porcentaje de la recaudación total del Impuesto Predial corresponde a dichos sectores.

Es innegable que las autoridades fiscales del Departamento del Distrito Federal, deben seguir avanzando en el mejoramiento, no sólo de los impuestos que hemos señalado, sino en todas y cada una de las contribuciones locales vigentes en el Distrito Federal; principalmente fortaleciendo tanto las acciones tendientes a la captación de contribuciones como su presencia fiscalizadora,

cumpliendo siempre con el principio de legalidad a que deben sujetarse los actos de autoridad, respetando básicamente las garantías individuales consagradas en los artículos 14 y 16 Constitucionales y sin que dicha presencia sea utilizada como una forma de represión para los gobernados.

CONCLUSIONES

1.- Dentro de la organización política de los pueblos indígenas en la época prehispánica, encontramos un órgano denominado Asamblea de Representantes, misma que funcionó bajo la división del poder: administrativo y distributivo; constituida por los hombres más antiguos de la región. En ella se trataban asuntos de interés general y se tomaban las decisiones relativas al devenir de la comunidad, siendo especialmente el administrador quien tenía encomendada, entre otras tareas, la de escuchar las quejas de los habitantes del pueblo.

2.- Durante la Colonia, el régimen municipal español, basado en la actividad política del ayuntamiento, fue transplantado a América, pero funcionó siempre con un marcado centralismo.

Las instituciones políticas vigentes en la América española fueron: el Consejo de Indias que era la segunda autoridad en España y sus colonias después del rey; la Casa de Contratación de Sevilla que se encargaba de todo lo relativo al comercio entre España y sus colonias, haciendo las veces de aduana; el Virrey que era el representante del rey en las tierras colonizadas; el Juicio de Residencia al que eran sometidos los virreyes al término de su encargo para verificar que hayan ejercido su mandato con probidad y honradez; las Audiencias que fungieron como una especie de tribunales y; las Intendencias a través de las cuales se logró una mayor coordinación entre el poder central y el local, reflejando sus beneficios básicamente en el ramo de hacienda.

En esta etapa se eliminó todo indicio de lo que fueron las Asambleas de Representantes de los pueblos indígenas, existiendo exclusivamente órganos de gobierno al servicio del rey de España y de las Indias.

3.- Consumada la independencia en 1821; en virtud del Plan de Ayala y los Tratados de Córdoba se decidió que México sería un Imperio, acabando de esta manera con la forma de gobierno monárquico.

El segundo Congreso Constituyente en la etapa independiente fue el creador de la primera Constitución Mexicana, la de 1824, y así mismo, el 18 de noviembre del mismo año, se expidió el decreto por el cual se creó el Distrito Federal designándose como sede de los Poderes Federales, mismo que fue promulgado por el Presidente Guadalupe Victoria.

4.- El Distrito Federal, desde sus orígenes, contó con poderes municipales de elección popular, con excepción hecha de la situación imperante bajo los regímenes centralistas de 1836 y 1843 con Santa Ana, en los que fue suprimido formalmente.

Estando el Distrito Federal dentro del territorio del Estado de México fungió como su capital, lo que implicó la convivencia de poderes federales y locales; sin embargo, en 1827 los poderes estatales tuvieron que salir de la ciudad por razones económicas y políticas.

5.- La Constitución de 1857 mantuvo subsistente al Distrito Federal en la ciudad de México; respetó la superficie territorial que tenía en esa época y, un año después de que el Congreso de la Unión aprobó en 1898 los decretos sobre los límites entre el Distrito Federal y el Estado de México y Morelos, estableció nuevamente en él, el régimen municipal.

6.- Para el año de 1901 fue reformada la fracción VI del artículo 72 Constitucional, quedando la organización política del Distrito Federal supeditada al Congreso de la Unión, siendo suprimido por dicha reforma el derecho que tenían los ciudadanos de elegir popularmente a sus autoridades.

7.- La Constitución de 1917 conserva tal y como se concibió en la Constitución de 1857, lo relativo al asentamiento de los Poderes Federales y también reconoce al Distrito Federal como parte integrante de la Federación.

La Constitución Política vigente estableció el régimen municipal en toda la República, sin embargo finalmente fue sustraído de la ciudad de México a través de la reforma constitucional a la fracción VI del artículo 73, propuesta en 1928 por el general Alvaro Obregón.

8.- Actualmente, de acuerdo con nuestra Constitución, la organización política del Distrito Federal, se encuentra integrada por tres poderes: el Ejecutivo, el Legislativo y el Judicial; y un órgano de representación ciudadana y de gestoría denominado Asamblea de Representantes.

Cabe señalar que la Asamblea de Representantes ejerce la función legislativa en sentido material en el Distrito Federal, exclusivamente por lo que se refiere a la expedición de Bandos, Ordenanzas y Reglamentos de Policía y Buen Gobierno, en las materias en que la Constitución le otorga competencia.

9.- El Presidente de la República es el titular del poder ejecutivo mismo que tiene a su cargo el gobierno del Distrito Federal y lo ejerce por conducto del Jefe del Departamento del Distrito Federal a quien nombra y remueve libremente; por su parte, el Congreso de la Unión constituye su órgano legislativo, limitando ambos poderes sus actos de autoridad al ámbito del Distrito Federal, sin perder su carácter federal, actuando como autoridades locales.

El Poder Judicial en el Distrito Federal lo ejerce el Tribunal Superior de Justicia, estando la función jurisdiccional administrativa a cargo de un tribunal de lo Contencioso Administrativo. La justicia laboral es impartida por la Junta Local de Conciliación y Arbitraje.

El Departamento del Distrito Federal es un órgano de la Administración Pública Centralizada que no debe identificarse con el propio Distrito, pues éste a diferencia de aquel constituye en sentido material una entidad federativa en tanto que forma parte integrante de la Federación, en términos de lo dispuesto por la Norma Suprema y las leyes orgánicas correspondientes.

10.- En 1986, el entonces presidente de la República Miguel de la Madrid Hurtado, mostró gran interés en el tema de la participación ciudadana en el gobierno del Distrito Federal, y por tal motivo, bajo su régimen presidencial tuvieron lugar diversas audiencias públicas en las que la ciudadanía en general manifestó sus tendencias sobre el tema, predominando básicamente dos posturas en torno a la organización política del Distrito Federal, mismas que a la fecha continúan siendo tema de debate entre las autoridades capitalinas y los gobernados.

La primera, fue aquella que tiende a la instalación de una legislatura local para el Distrito Federal; y la segunda y más radical pugnó por la creación del Estado de Anáhuac y por lo tanto, por un régimen de gobierno propio de las entidades federativas, implicando la coexistencia de los poderes federales dentro de su territorio.

Como consecuencia, el 10 de agosto de 1987, el artículo 73 fracción VI constitucional fue objeto de una reforma que dio origen a un órgano de representación ciudadana denominado Asamblea de Representantes del Distrito Federal.

El texto Constitucional vigente regula el establecimiento, organización y la competencia de la Asamblea de Representantes, siendo lo más importante el cúmulo de facultades constitucionales que le son otorgadas a este órgano.

11.- Destaca por su importancia la facultad reglamentaria de la Asamblea de Representantes. Cabe aclarar que hasta antes de la citada reforma del 10 de agosto, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, confería de manera exclusiva la facultad reglamentaria a favor del Presidente de la República, para el Distrito Federal.

Los reglamentos expedidos por el titular del Poder Ejecutivo y los de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, no se pueden equiparar en virtud de su propia naturaleza, misma que deriva, respecto de los primeros, de la fracción I del artículo 89 constitucional que los sujeta al principio de primacía de la ley,

mientras que los expedidos por la Asamblea, que se limitan a los de policía y buen gobierno, son autónomos: por mandato de la Carta Suprema, en tanto que reglamentan directamente preceptos de ésta en las materias señaladas por ella misma.

El Presidente de la República conserva la facultad reglamentaria para ejecutar las leyes que expida el Congreso de la Unión para el Distrito Federal, sin que ello implique exclusión de facultades en relación con la de la Asamblea de Representantes; toda vez que no hay impedimento jurídico para que existan dos o mas reglamentos sobre la misma materia, máxime que derivan de diversos órganos constitucionalmente facultados para ello, debiendo limitarse exclusivamente a las materias que les corresponden y a la naturaleza de los reglamentos que pueden emitir en razón de sus atribuciones.

12.- Los reglamentos de la Asamblea de Representantes son de los denominados de policía y buen gobierno y tienen por objeto, sin contravenir lo dispuesto por las leyes y decretos expedidos por el Congreso de la Unión (lo cual no se refiere al principio de primacía de la ley, sino a la jerarquía escalonada de las normas jurídicas), atender necesidades que surjan entre los habitantes del Distrito Federal en las materias que señala la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. En esta virtud, la Asamblea de Representantes carece de facultades para emitir reglamentos que vengan a ejecutar una ley del Congreso de la Unión porque de lo contrario se desvirtuaría su naturaleza de reglamentos autónomos contrariando lo dispuesto por la Constitución.

Sin embargo, la Asamblea de Representantes ha actuado fuera de sus atribuciones, en algunos de los reglamentos que ha expedido.

Por ejemplo, los artículos 18 y 21 del "Reglamento de Agua y Drenaje para el Distrito Federal", violan lo dispuesto por la fracción VI, base tercera del artículo 73 Constitucional, porque a través de los citados preceptos, pretende introducir un elemento de la contribución como lo es la época de pago y el objeto, respectivamente; mismos que deben contenerse en una ley formal y materialmente válida, de acuerdo con el principio de legalidad de las contribuciones que se consagra en la fracción IV del artículo 31 de la propia Constitución, además estimamos que la Asamblea se excedió en sus atribuciones porque reglamenta materias que están fuera de su competencia como lo es la materia tributaria.

13.- En materia financiera, la Asamblea de Representantes cuenta con dos facultades consistentes, la primera, en proponer al Presidente de la República la atención de problemas prioritarios a contemplarse en el proyecto de presupuesto de Egresos del Distrito Federal; y la segunda, en recibir los informes trimestrales por parte de la autoridad administrativa y de elaborar el informe anual para ser considerado durante la revisión de la cuenta pública del Distrito Federal.

En torno de estas facultades, ha surgido dentro del seno de la Asamblea, una tendencia consistente en la ampliación de facultades de dicho órgano a fin de asumir las propias de una legislatura local en materia financiera, siendo importante señalar que en forma paralela, existen también tendencias que pugnan por la instalación formal de un Congreso Local e incluso por la hasta hoy discutida posibilidad de dar nacimiento al Estado número 32 en el territorio del Distrito Federal.

La Constitución Política vigente, contiene el procedimiento que hace posible llevar a cabo una reforma que modifique el actual gobierno del Distrito Federal y, en su caso, su transformación en un nuevo Estado de la Federación.

Por lo que se refiere a la ampliación de facultades en materia financiera de la Asamblea a través de una reforma de tipo constitucional, sin que se erija formalmente en un congreso local y sin que nazca un nuevo Estado, tal y como lo plantean en el proyecto de decreto de reformas constitucionales aprobado por el Pleno de la Asamblea el 15 de mayo de 1991, carecería de trascendencia además de traer una serie de inconvenientes de tipo práctico, principalmente por no ser la Asamblea, un órgano especializado.

De aprobarse tal iniciativa, sólo vendría a otorgar a la Asamblea atribuciones para opinar y hacer observaciones en los proyectos de Ley de Ingresos y Presupuesto de Egresos del Departamento del Distrito Federal; así como para intervenir en la revisión de la cuenta pública; sin que exista obligación a cargo de la Cámara de Diputados para plasmar sus opiniones en los dictámenes correspondientes. Por lo que toca a la cuenta pública, su participación estaría condicionada por los informes de la autoridad administrativa y no a procedimientos de otra especie, tales como los de auditoría que evidentemente permiten emitir una opinión objetiva del ejercicio de los recursos financieros, puesto que la Asamblea carece de facultades para llevar a cabo tales actos de verificación.

13.- Actualmente, en el caso de México y especialmente del Distrito Federal, lo fundamental para mejorar el nivel de vida de sus habitantes, no es un mayor número de opciones para el sufragio, sino el avance de su administración en el fortalecimiento de sus finanzas públicas, es decir, se hace indispensable una adecuada política de ingreso-gasto, aunada a una cabal conciencia contributiva de los gobernados.

En el ámbito del Distrito Federal, la política fiscal es fijada por el titular del Poder Ejecutivo Federal, a través de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. En la práctica, la administración financiera y la recepción de ingresos se lleva a

cabo por las autoridades competentes del Departamento del Distrito Federal; básicamente a través de la Secretaría General de Planeación y Evaluación y la Tesorería del Distrito Federal respectivamente, quienes a su vez se auxilian de otros órganos administrativos muy importantes contemplados en el Reglamento Interior del propio Departamento; tales como la Dirección General de Programación y Presupuesto; la Administración Tributaria; la Subtesorería de Catastro y Padrón Territorial y la Subtesorería de Administración Financiera.

Es necesario que la autoridad fiscal lleve a cabo una mejor administración del ingreso y del gasto de tal manera que se refleje realmente en los servicios que presta el Estado; que aplique las leyes tributarias cuidadosamente; que tienda a que la justicia tributaria se dé esencialmente en la administración pública a fin de que de ser posible, no se tenga que acudir a la instancia de los tribunales para que ellos la impartan; que resuelva con claridad y prontitud las consultas planteadas por los contribuyentes; y asimismo, que fortalezca la presencia fiscalizadora de la autoridad a través de los mecanismos que la ley establece.

Como efecto del mejoramiento de la administración pública, se verá fortalecida la conciencia contributiva de los gobernados y se concientizará de la importancia que tiene para el progreso del país entero, que contribuya con honradez.

Dentro de la política fiscal, es muy importante la iniciativa de leyes fiscales que el titular del Ejecutivo envía al Poder Legislativo. Esto porque en ellas se debe ver reflejada la propia política fiscal que sirve de base para cada ejercicio fiscal en particular, de acuerdo a las condiciones socioeconómicas del país y, en especial, del Distrito Federal.

Es por eso que más que una reforma de carácter político, el Distrito Federal necesita hacer más eficaz la política tributaria y cumplir con ella, a fin de allegarse los ingresos necesarios y satisfacer las necesidades colectivas lo que consecuentemente mejorará las condiciones de vida de los capitalinos y fortalecerá su régimen democrático.

BIBLIOGRAFIA

- ACOSTA ROMERO, Miguel. Teoría General del Derecho Administrativo. Editorial Porrúa S.A., México, 1988.
- BURGOA ORIHUELA, Ignacio. Las Garantías Individuales. Editorial Porrúa S.A., México, 1983.
- BURGOA ORIHUELA, Ignacio. El Juicio de Amparo. Editorial Porrúa S.A., México, 1989.
- CHAPOY BONIFAZ, Dolores, José Mauricio Fernández y Cuevas. Derecho Fiscal. Con la colaboración de María del Carmen Campañ G. y Ma. Jesús de Miguel Calzado. U.N.A.M., México, 1991.
- DEL PALACIO DIAZ, Alejandro. Lecciones de Teoría Constitucional. Claves Latinoamericanas S.A. de C.V., México, 1987.
- DE LA HIDALGA, Luis. El Equilibrio del Poder en México. U.N.A.M., México, 1986.
- DE LA MADRID HURTADO, Miguel. Colección el Marco Legislativo para el Cambio. Tomo XXIX, México, 1988.
- DE LA MADRID HURTADO, Miguel. Elementos de Derecho Constitucional. Serie Derecho Constitucional. Instituto de Capacitación Política. Editora de Periódicos S.C.L. La Prensa. México, 1982.
- DIEZ, Manuel María. Derecho Administrativo. Tomo II. Editorial Plus Ultra S.A., México, 1973.
- FLORES ZAVALA, Ernesto. Elementos de Finanzas Públicas. Editorial Porrúa S.A., México, 1969.
- FRAGA, Gabino. Derecho Administrativo. Editorial Porrúa S.A., México, 1973.
- GARCIA SANCHEZ, José. El Municipio. Sus Relaciones con la Federación. Cuadernos de Trabajo. Cambio XXI Fundación Mexicana. México, 1992.
- GONZALEZ DE LA VEGA, René. Derecho Penal Electoral. Editorial Porrúa S.A. México, 1991.
- GUERRERO LARA Ezequiel, Aurora Cortina G. Quijano (Compiladores). La Interpretación Constitucional de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en Materia de Impuestos, 1917-1985. Obra Conmemorativa del Quincuagésimo Aniversario de la Promulgación de la Ley de Justicia Fiscal. México, 1989.

- H. CONGRESO DE LA UNION. Cámara de Diputados. LV Legislatura. Colección Documentos. Debate y Legislación Sobre el Distrito Federal. Período Ordinario de Sesiones 1991, México.
- MARGAIN MANAUTOU, Emilio. Introducción al Estudio del Derecho Tributario Mexicano. Universidad Autónoma de San Luis Potosí, México, 1981.
- MARGAIN MANAUTOU, Emilio. Nociones de Política Fiscal. Universidad Autónoma de San Luis Potosí, México, 1980.
- OROZCO Y BERRA. Historia Antigua y de la Conquista de México. Tomo I. México, 1880.
- PEREZ DE LEON E., Enrique. Notas de Derecho Constitucional y Administrativo. Editorial Porrúa S.A, México, 1987.
- QUIRARTE, Martín. Visión Panorámica de la Historia de México. Librería Porrúa Hnos. y Cía. S.A. México, 1983.
- REMI, Siméon. Diccionario de la Lengua Nahuatl o Mexicana. Siglo Veintiuno Editores S.A., México, 1981.
- SANCHEZ LEON, Gregorio. Derecho Fiscal Mexicano. Cárdenas Editor y Distribuidor, México, 1991.
- SAYAGUES LASO, Enrique. Tratado de Derecho Administrativo. Tomo I. Talleres Gráficos Barreiro y Ramos S.A., Montevideo-Uruguay, 1974.
- SERRA ROJAS, Andrés. Derecho Administrativo. Tomo I y II. Editorial Porrúa S.A., México, 1988.
- KELSEN HANS. Teoría Pura del Derecho. U.N.A.M. México, 1983.

LEGISLACION

- Código Civil para el Distrito Federal.
- Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- Decreto de 14 de diciembre de 1900.
- Decreto de 3 de diciembre de 1902.
- Decreto por el que se reforman los artículos 73 fracción VI, 79 fracción V, 89 fracciones II y XVII, 110 primer párrafo, 111 primer párrafo y 127; y se deroga la fracción VI del artículo 74 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; de fecha 10 de agosto de 1987.
- Ley de Amparo, Reglamentaria de los artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- Ley de Hacienda del Departamento del Distrito Federal (versión actualizada conforme al Decreto que establece, reforma, deroga y adiciona, diversas disposiciones de dicha ley, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 29 de diciembre de 1989).
- Ley de Hacienda del Departamento del Distrito Federal (versión actualizada conforme al Decreto que establece, reforma, deroga y adiciona, diversas disposiciones de dicha ley, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 26 de diciembre de 1991).
- Ley de Organización Política y Municipal del Distrito Federal de fecha 26 de marzo de 1903.
- Ley de Planeación.
- Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público.
- Ley de Salud para el Distrito Federal.
- Ley General de Salud.
- Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente.
- Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal.
- Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.
- Ley Orgánica de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal.

Reglamento de Estacionamientos Públicos del Distrito Federal.

Reglamento de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente para la Prevención y Control de la Contaminación Generada por Vehículos Automotores que Circulan por el Distrito Federal y los Municipios de su Zona Conurbada.

Reglamento de la Medalla al Mérito Ciudadano de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal.

Reglamento de Protección Civil para el Distrito Federal.

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

Reglamento de Tránsito del Distrito Federal.

Reglamento de Transporte Urbano de Carga para el Distrito Federal.

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

Reglamento Interior del Departamento del Distrito Federal.

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

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

Reglamento para la Atención de Minusválidos en el Distrito Federal.

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

DOCUMENTOS

- DIARIO DE LOS DEBATES DE LA ASAMBLEA DE REPRESENTANTES DEL DISTRITO FEDERAL. Primer y Segundo Periodo Ordinario de Sesiones, del Primer año, correspondiente a la I Asamblea.
- DIARIO DE LOS DEBATES DE LA ASAMBLEA DE REPRESENTANTES DEL DISTRITO FEDERAL. Primer y Segundo periodo Ordinario de Sesiones, del Segundo Año, correspondiente a la I Asamblea.
- DIARIO DE LOS DEBATES DE LA ASAMBLEA DE REPRESENTANTES DEL DISTRITO FEDERAL. Primer y Segundo periodo Ordinario de Sesiones, del Tercer Año, correspondiente a la I Asamblea.
- DIARIO DE LOS DEBATES DE LA ASAMBLEA DE REPRESENTANTES DEL DISTRITO FEDERAL. Primer y Segundo periodo Ordinario de Sesiones, del Cuarto Año, correspondiente a la II Asamblea.
- DIARIO DE LOS DEBATES DE LA CAMARA DE DIPUTADOS DEL CONGRESO DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, de fecha 14 de mayo de 1928. Año II, periodo Extraordinario, XXXII Legislatura. Tomo III, número 2.
- DIARIO DE LOS DEBATES DE LA CAMARA DE DIPUTADOS DEL CONGRESO DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, de fecha 28 de diciembre de 1986. Año II, Segundo Periodo Ordinario de Sesiones, LIII Legislatura, número 50.
- DIARIO DE LOS DEBATES DE LA COMISION PERMANENTE DEL CONGRESO DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, de fecha 31 de marzo de 1987. Año II, LIII Legislatura, número 15.
- DIARIO DE LOS DEBATES DE LA COMISION PERMANENTE DEL CONGRESO DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, de fecha 7 de abril de 1987. Año II, LIII Legislatura, número 16.
- DIARIO DE LOS DEBATES DE LA CAMARA DE DIPUTADOS DEL CONGRESO DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, de fecha 20 de abril de 1987. Año II, Primer Periodo Extraordinario de Sesiones del Segundo Receso, LIII Legislatura, número 2.
- DIARIO DE LOS DEBATES DE LA CAMARA DE DIPUTADOS DEL CONGRESO DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, de fecha 21 de abril de 1987. Año II, Periodo Extraordinario, LIII Legislatura, número 3.

DIARIO DE LOS DEBATES DE LA CAMARA DE DIPUTADOS DEL CONGRESO DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, de fecha 22 de abril de 1987. Año II, Período Extraordinario, LIII Legislatura, número 4.

DIARIO DE LOS DEBATES DE LA COMISION PERMANENTE DEL CONGRESO DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, de fecha 22 de julio de 1987. Año II, LIII Legislatura, número 30.

DIARIO OFICIAL DEL SUPREMO GOBIERNO DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, de fecha 14 de diciembre de 1900. Tomo LI, número 38.

DIARIO OFICIAL DEL SUPREMO GOBIERNO DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, de fecha 5 de diciembre de 1902. Tomo LXIII, número 30.

DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACION, de fecha 10 de agosto de 1987. Tomo CDVII, número 6.

DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACION, de fecha 2 de febrero de 1988. Tomo CDXIII, número 2.

DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACION, de fecha 26 de mayo de 1992. Tomo CDLXIV, número 16.

DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACION, de fecha 21 de diciembre de 1992. Tomo CDLXXI, número 15.