

340  
rej

**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA  
DE MEXICO**

**FACULTAD DE DERECHO**

**SEMINARIO DE DERECHO FISCAL Y FINANZAS PUBLICAS**



**LA FACULTAD POTESTATIVA DE LA ASAMBLEA  
DE REPRESENTANTES DEL D. F.**

**T E S I S**

QUE PARA OPTAR AL TITULO DE

**LICENCIADO EN DERECHO**

PRESENTA

**ELEANA ANGELICA KARINA LOPEZ PORTILLO ESTRADA**

DIRECTOR DE TESIS

LIC. MIGUEL ANGEL VAZQUEZ ROBLES



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 esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

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



UNIVERSIDAD NACIONAL  
AVENIDA DE  
MEXICO

FACULTAD DE DERECHO  
SEMINARIO DE DERECHO FISCAL  
Y FINANZAS PUBLICAS.

Cd. Universitaria, D.F., 4 de julio de 1996.

**ING. LEOPOLDO GUTIERREZ SILVA**  
DIRECTOR GENERAL DE LA  
ADMINISTRACION ESCOLAR DE LA U.N.A.M.  
Presente

Por este conducto, me permito comunicar a usted, que la pasante, **Eleana Angelica Karina López Portillo Estrada**, bajo la supervisión de este Seminario, elaboró la tesis intitulada " **La Facultad Potestativa de la Asambleas de Representantes del Distrito Federal**".

Con fundamento en los artículos 8o. fracción V del Reglamento de Seminarios, 19 y 20 del Reglamento General de Exámenes de la Universidad, por haberse realizado conforme a las exigencias correspondientes, se aprueba la nombrada tesis, que además de las opiniones que cita, contiene las que son de exclusiva responsabilidad de su autor. En consecuencia, se autoriza su presentación al Jurado respectivo.



**FACULTAD DE DERECHO**  
SEMINARIO  
DE  
DERECHO FISCAL

Atentamente  
"POR MI RAZA HABLARA EL ESPIRITU"  
La Directora

  
LIC. MA. DE LA LUZ NÚÑEZ CAMACHO

*A Don José López Portillo y Pacheco.*

*Quiero agradecer a Dios la oportunidad de poder concluir una de las etapas más importantes de mi vida .*

*Quiero agradecer asimismo , a mi madre y a mi padre por darme  
siempre su amor y su ayuda incondicional.*

*Agradezco profundamente a mi hermana Verónica y a su esposo  
Richard , su afecto y el apoyo que me brindan siempre .*

*También agradezco a mis hermanos Alberto, Jorge y Eduardo, su motivación para culminar cada una de las metas propuestas.*



*Desco agradecer a el Lic. Miguel Ángel Vázquez Robles su  
enseñanza, igualmente, por haberme guiado y entusiasmado para  
realizar este trabajo.*

*Agradexo a todos y cada uno de mis maestros que a lo largo de mi  
carrera me ofrecieron sus conocimientos , encaminándome hacia el  
empeño y dedicación que requiere el estudio de esta apasionante  
profesión .*

*Por último , agradexo a todos mis amigos que me manifestaron su  
caríño sincero , y en especial a Luis Carlos Chávez por conservar  
nuestra amistad vigente en todo momento.*

## ÍNDICE

|                     |   |
|---------------------|---|
| <b>PROLOGO</b>      | 1 |
| <b>INTRODUCCIÓN</b> | 3 |

### **CAPÍTULO I**

#### **LA FACULTAD POTESTATIVA**

|   |    |
|---|----|
| 1. Definición   | 8  |
| a) Concepto etimológico y jurídico  | 8  |
| b) Características de la facultad potestativa                             | 11 |
| c) Potestad Financiera , Facultad Potestativa<br>y Competencia Tributaria | 13 |
| d) Diferencia entre tributo , ingreso , contribución<br>e impuesto        | 15 |
| 2. Diversas teorías de la Facultad Potestativa                            | 21 |
| a) Teoría alemana   | 21 |
| b) Teoría española  | 23 |
| c) Teoría italiana  | 24 |
| d) Teoría suiza   | 26 |
| e) Teoría argentina   | 27 |
| f) Teoría venezolana  | 28 |
| g) Teoría estadounidense  | 30 |

|   |    |
|---|----|
| 3. Fundamento Jurídico de la Facultad Potestativa   | 32 |
| a) Importancia de la ley en la facultad potestativa | 40 |
| 4. Elementos de la Facultad Potestativa             | 43 |
| a) Territorio                                       | 43 |
| b) Población  | 45 |
| c) Soberanía  | 47 |
| d) Sujeto activo                                    | 48 |
| e) Sujeto pasivo                                    | 50 |
| f) Obligación tributaria                            | 51 |

## **CAPITULO II**

### **EL SISTEMA FEDERAL**

|   |    |
|---|----|
| 1. Concepto jurídico del Sistema Federal            | 54 |
| a) Definición etimológica de Federalismo            | 54 |
| b) Federalismo mexicano                             | 56 |
| c) Sistema Federal impositivo                       | 59 |
| 2. Concepto jurídico de Federación                  | 62 |
| a) Definición de Federación                         | 62 |
| b) La Federación Mexicana                           | 65 |
| c) El aspecto tributario en la Federación           | 66 |
| 3. Concepto jurídico de Estado                      | 73 |
| a) Etimología de la palabra Estado                  | 73 |
| b) Las Entidades Federativas en nuestra legislación | 75 |

|   |           |
|---|-----------|
| c) El Estado en su materia fiscal                               | 77        |
| <b>4. Concepto jurídico de Municipio</b>                        | <b>81</b> |
| a) Concepto gramatical de Municipio                             | 81        |
| <b>b) El Municipio libre en México</b>                          | <b>83</b> |
| c) La competencia tributaria del Municipio                      | 88        |
| <b>5. División de poderes del Sistema Federal para Legislar</b> | <b>91</b> |
| a) Las leyes federales  | 91        |
| b) Las leyes locales  | 93        |
| c) Las leyes municipales  | 94        |

### **CAPITULO III**

#### **LA FACULTAD POTESTATIVA DEL D.F.**

|  |            |
|--|------------|
| <b>1. Evolución Histórica del D.F.</b>     | <b>95</b>  |
| a) Origen de el D.F.                       | 95         |
| b) Naturaleza jurídica del D.F.            | 104        |
| c) Gobierno del D.F.                       | 106        |
| <b>2. La Facultad Potestativa del D.F.</b> | <b>114</b> |
| a) Régimen Financiero del D.F.             | 114        |
| b) La potestad impositiva en el D.F.       | 117        |

## **CAPITULO IV**

### **LA ASAMBLEA DE REPRESENTANTES DEL D.F.**

|   |            |
|---|------------|
| 1. Origen de la Asamblea de Representantes del D.F.   | 130        |
| 2. Naturaleza jurídica  | 134        |
| 3. Evolución  | 139        |
| 4. Facultades   | 147        |
| 5. La Facultad Potestativa de la Asamblea<br>de Representantes del D.F.   | 153        |
| <b>CONCLUSIONES</b>   | <b>158</b> |
| <b>PROPUESTAS QUE SE SUGIEREN EN RELACIÓN A LA<br/>FACULTAD POTESTATIVA DE LA ASAMBLEA DE<br/>REPRESENTANTES DEL<br/>D.F.</b> | <b>165</b> |
| <b>BIBLIOGRAFÍA</b>   | <b>169</b> |

## PROLOGO

La Facultad Potestativa de la Asamblea de Representantes del D.F. es un tema poco explorado , pero sobre todo , poco analizado , ya que dentro de la jurisdicción del D.F. , el órgano facultado para legislar era exclusivamente el H. Congreso de la Unión , considerado como Congreso Local para efectos de el D.F. , si nos referimos a el aspecto tributario , es el mismo Congreso , quien expedía las leyes de esta materia .

Desde 1987 , año en el cual fue creada la Asamblea de Representantes del D.F. , ésta inició con facultades meramente reglamentarias y, conforme fue pasando el tiempo se le han ido aumentando facultades de muy diversa índole , dentro de las cuales se encuentra la facultad de legislar en materia de contribuciones al D.F.; siendo los ingresos tributarios , un rubro fundamental dentro nuestra esfera jurídica , es por lo tanto esencial entender , de una forma clara , los lineamientos que en base a Derecho , debe de seguir el establecimiento de las contribuciones en nuestro país , abocándonos al caso particular del D.F. .



La facultad tributaria es el derecho que tiene el Estado de imponer tributos a los particulares, es menester determinar, quien o quienes son los que ejercen dicha facultad.

Nuestro país al ser una república, representativa, democrática y federal vamos a encontrar en él, tres esferas de autoridad, que son la federal, la local o estatal y la municipal; en específico en el D.F., siendo este la sede de los Poderes de la Unión, en materia legislativa se puede hablar de una coexistencia entre el Congreso de la Unión y la Asamblea de Representantes del D.F..

Al reformarse nuestra Carta Magna se le atribuyeron a la Asamblea de Representantes, facultades en base a las cuales participa en el ámbito financiero del D.F., desgraciadamente, en lo que se refiere a la imposición de contribuciones, no fue de forma expresa, la adjudicación de dicha facultad.

Es por eso que consideramos necesario elaborar una investigación, en la cual se busque esclarecer el origen, como sustento del ejercicio de la facultad tributaria, por parte de la Asamblea de Representantes del D.F., haciendo énfasis en la posibilidad de que ésta carezca constitucionalmente de la mencionada facultad.

Eleana Angélica Karina López Portillo Estrada.

La facultad potestativa es el derecho que tiene el Estado de imponer contribuciones a los particulares , es menester determinar, quien o quienes son los que ejercen dicha facultad .

Nuestro país al ser una república , representativa , democrática y federal vamos a encontrar en el , tres esferas de autoridad, que son la federal , la local o estatal y la municipal ; en específico en el D.F. , siendo este la sede de los Poderes de la Unión , en materia legislativa se puede hablar de una coexistencia entre el Congreso de la Unión y la Asamblea de Representantes del D.F. .

Al reformarse nuestra Carta Magna se le atribuyeron a la Asamblea de Representantes, facultades en base a las cuales participa en el ámbito financiero del D.F. , desgraciadamente , en lo que se refiere a la imposición de contribuciones , no fue de forma expresa , la adjudicación de dicha facultad.

Es por eso que consideramos necesario elaborar una investigación , en la cual se busque esclarecer el origen , como sustento del ejercicio de la facultad tributaria , por parte de la Asamblea de Representantes del D.F., haciendo énfasis en la posibilidad de que ésta carezca constitucionalmente de la mencionada facultad .

Eleana Angélica Karina López Portillo Estrada .

## INTRODUCCIÓN

A lo largo de este estudio analizamos cada uno de los aspectos que envuelven a la facultad potestativa de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal .

En el primer capítulo definimos lo que significa la facultad potestativa , desde la visión gramatical y jurídica , que la ubican como un aspecto de suma importancia en el ámbito fiscal .

Analizamos las características que envuelven a la facultad potestativa , las cuales muestran su esencia como figura jurídica.

Derivado de su concepto , consideramos necesario establecer la diferencia que existe entre ésta , la potestad financiera y la competencia tributaria , ya que en varias ocasiones los autores las señalan como sinónimos , sin que lo sean .

A su vez establecimos otra diferencia entre conceptos íntimamente relacionados como lo son : el ingreso , el tributo , la contribución y el impuesto , para evitar confusiones , ya que su utilización , en ocasiones , erróneamente se lleva a cabo de manera indistinta .

Posteriormente haciendo uso de el Derecho comparado , recorrimos las teorías que nos brindan diversos países , destacando que aunque sean múltiples formas de pensamiento , coinciden en aspectos cruciales que definen a la facultad potestativa .

Establecimos el fundamento jurídico en el cual se asienta la facultad potestativa y la importancia que tiene la ley para que pueda ejercerse dicha facultad .

Terminando éste capítulo , con la explicación de lo que es el territorio , la población , la soberanía , el sujeto activo , el sujeto pasivo y la obligación tributaria que conforman cada uno de los elementos que constituyen a la facultad potestativa .

Lo anterior nos permite comprender ampliamente lo que es la facultad potestativa y el entorno que rodea a esta figura , indispensable para que el Estado pueda obtener los ingresos encaminados a su manutención .

En el segundo capítulo vimos como está formado el federalismo fiscal investigando en primer lugar el concepto de el sistema federal en general, posteriormente el concepto jurídico que se maneja en México y por último adentrándonos ya , en lo que es la materia fiscal .

También tenemos el punto de vista general , el jurídico y el fiscal , relativo a cada uno de los tres niveles que conforman a la Federación

Mexicana , es decir el correspondiente a la propia Federación , a los Estados y a los Municipios .

Derivado de lo anterior nos podemos percatar de que los Municipios carecen de facultad potestativa y sólo poseen competencia tributaria

Para finalizar con la división de poderes para legislar , en donde vimos los órganos que están facultados para expedir las leyes , en los tres niveles de gobierno .

Todo esto no lleva a la comprensión de la facultad potestativa , pero aplicada a cada uno de los niveles , que como Federación , posee México .

El tercer capítulo analizamos la evolución histórica de el Distrito Federal , penetrando en su origen que nos permite entender el porque el Distrito Federal fue , desde antaño , considerado como el centro principal en donde se desarrollaron los acontecimientos más trascendentes de la vida de nuestro país .

Explicamos la naturaleza jurídica de el Distrito Federal , como sede de los poderes de la unión , seguidamente de una visión referente a cada uno de los órganos que conforman a el Gobierno del Distrito Federal .

A continuación de esto nos enfocamos a el régimen financiero del Distrito Federal , tanto antes , como después de las reformas a éste , en

lo concerniente a la Ley de ingresos , a el Presupuesto de egresos y la recaudación de las contribuciones .

Llegando a uno de los puntos torales de éste trabajo que lo conforma la facultad potestativa del Distrito Federal , señalando a su vez quien la ejercia y quien la ejerce en la actualidad .

Teniendo como objeto este capítulo , el de adentrarnos a la facultad potestativa de el Distrito Federal , comentando la jurisprudencia sustentada por la Suprema Corte de Justicia a el respecto y nuestra propia visión de este tema .

La Asamblea de Representantes del Distrito Federal es el tema de nuestro cuarto capítulo , explicando en un inicio , su origen y las razones que fueron motivo para su creación .

Siguiendo con la naturaleza jurídica que tuvo éste órgano en un principio la cual era preeminentemente administrativa y , la que actualmente posee, configurándola como la antesala de el Congreso Local del Distrito Federal .

Señalamos las facultades que poseía en un principio , las cuales hicieron darle un tinte confuso , estableciendo algunas opiniones con respecto a las facultades para expedir bandos , ordenanzas y reglamentos de policía y buen gobierno , así como las de gestión .

Posteriormente encontramos la evolución que sufrieron sus facultades en beneficio del propio órgano , dándole una utilidad más adecuada ya que éstas dieron como resultado , el darle un tinte más legislativo , a través del otorgamiento de facultades legislativas que no tenía anteriormente.

Analizamos cada una de las facultades legislativas , precisamente , con el objeto de ubicar en donde se encuentra la facultad para establecer contribuciones .

Cerrando con el tópico de ésta tesis que consiste en la facultad potestativa de la Asamblea de Representantes del D.F. , la cual ejerce a través de la expedición del Código Financiero , que viene a sustituir lo que era la Ley de hacienda del D.F. , considerando el ejercicio de ésta facultad , como carente de sustento constitucional .

Lo anterior con la finalidad de destacar , que va más allá de una mera omisión instrumental , el ejercer una facultad legislativa por parte de la Asamblea , que no se encuentra señalada expresamente por la Constitución .

Como punto final señalamos algunas propuestas que consideramos necesarias con respecto a el establecimiento constitucional de la facultad potestativa de la Asamblea de Representantes del D.F.

## **CAPITULO PRIMERO**

### **LA FACULTAD POTESTATIVA**

#### **1. DEFINICIÓN .**

##### **A) RAÍZ ETIMOLÓGICA Y CONCEPTO JURÍDICO.**

La Facultad Potestativa desde el punto de vista etimológico proviene de " la antigua voz latina de *facul* , equiparada etimológicamente a *facilis* , voz del verbo *facere* que significa hacer " .<sup>1</sup>

El concepto de **facultad** jurídicamente hablando " es el derecho subjetivo, o sea la capacidad o posibilidad normativamente atribuida a una persona para ejercer por sí , o por medio de representante , una acción jurídicamente organizada " .<sup>2</sup>

También se considera que la facultad es la " potencia , virtud , capacidad o aptitud física o moral , derecho subjetivo , poder , potestad , atribuciones , opción , licencia o permiso .En las antiguas fundaciones de mayorazgo , cédula real que autorizaba enajenación de los bienes vinculados o la imposición de gravámenes sobre ellos y sobre los bienes propios de los pueblos . En este sentido se llamaba también facultad real a la facultad o facultades , se ha dicho por hacienda , caudal o bienes " .<sup>3</sup>

---

<sup>1</sup> ENCICLOPEDIA JURÍDICA OMEBA Edit. Driskill S.A. . Buenos Aires . Argentina . 1987 . ESTA-FAMI Tomo XI . p 786 .

Loc. Cit.

<sup>2</sup> CABANELLAS . Guillermo . Diccionario Enciclopédico de Derecho Usual . Edit. Heliasta S.R.L. . 20a ed Buenos Aires . Argentina . 1981 . F-I Tomo IV . p.7 .



En cuanto a la palabra de **potestad** significa " el poder que reside originariamente en el pueblo y este lo delega , si la expresión cabe , en 3 poderes separados y , de ser posible , armónicos " .<sup>4</sup>

Otra acepción de potestad es el " poder , facultad , atribución , dominio , jurisdicción , potentado . En el Derecho Romano , y opuesta al imperio o facultad de mando , la potestad (potestas) , comprendía el poder administrativo como el publicar , multar , embargar , reunir al pueblo para hablarle o para que votara , y , convocar , presidir y hacer votar a una **asamblea**. Potestativo , lo que está en la potestad o en facultad de uno hacer o dejar de hacer voluntario " .<sup>5</sup>

La **facultad potestativa** , desde un punto de vista fiscal , es la capacidad que tiene el Estado de imponer , unilateralmente , a los particulares , tributos , encaminados a cubrir el gasto público .

Esta tiene diversas acepciones , puede ser llamada como " poder tributario " , " poder fiscal " , " potestad tributaria " e incluso " poder de imposición " .<sup>6</sup>

No estamos hablando de que el Estado , como ocurría en la antigüedad , exija tributos , sin razón alguna , sino por el contrario , los órganos

<sup>4</sup> ENCICLOPEDIA JURÍDICA OMEBA Edit. Orskill S.A. Buenos Aires Argentina 1979 PENI-PRES Tomo XXII . p.708.

<sup>5</sup> CABANELLAS . Guillermo . Diccionario Enciclopédico de Derecho Usual Op. Cit . P-Q Tomo VI pp 337 y 338.

<sup>6</sup> DE LA GARZA Sergio Francisco Derecho Financiero Mexicano Edit. Porrúa S.A. 15a ed. D.F. México . 1988 . p 209.

encargados de representarlo , al ser elegidos por el pueblo , van a manifestar la voluntad de éste , determinando que sea necesaria la obtención de recursos para que el propio Estado pueda mantenerse .

Esa parte de riqueza que los particulares van a aportar al Estado , tiene como fin único el cubrir los gastos que se generan a la realización de las funciones de este y para sufragar los servicios públicos que se necesitan en cualquier sociedad.

Se habla de que el poder tributario debe de manifestarse a través del poder legislativo , puesto que el Estado no podrá ejercer su facultad potestativa , sin que medie la existencia de una ley , a esto se le llama el principio de legalidad , en donde las contribuciones , solo serán exigidas a los particulares , mediante una disposición de carácter general , abstracta e impersonal.

La ley juega un papel determinante en la facultad tributaria de el Estado , ya que independientemente de que tanto el Estado como los particulares están sometidos a esta , no puede hablarse de la existencia de un tributo si este no se encuentra establecido en una disposición legislativa .

El ejercicio del poder tributario se presenta cuando " el Estado , actuando con base en su poder de imperio y , de manera general , siempre de acuerdo y mediante leyes expedidas previamente por el Poder Legislativo , determina cuáles son los hechos o situaciones que .

al producirse en la realidad , harán que los particulares se encuentren en la obligación de efectuar el pago de las contribuciones " <sup>7</sup>

Es decir, es indispensable la existencia de una ley , para que el Estado pueda llevar a cabo la práctica de su facultad potestativa y para que a su vez los particulares tengan conocimiento de los hechos imponibles , que pueden llegar a generar , una obligación a su cargo.

La facultad potestativa , luego entonces , es el poder inherente a su soberanía que posee el Estado para establecer contribuciones , a cargo de los particulares , que tendrán conocimiento de esta obligación a través de una ley , cuya razón se sustenta en la necesidad de cubrir los gastos que el propio Estado realiza en beneficio de la colectividad en general .

#### B) CARACTERÍSTICAS DE LA FACULTAD POTESTATIVA.

La facultad de el Estado para imponer el pago de tributos por parte de los contribuyentes tiene cuatro características a saber , es " abstracta, permanente , irrenunciable e indelegable " <sup>8</sup>

**Abstracta**, se refiere a que se encuentra en el plano de lo inmaterial , pertenece al Estado , pero esta no se verá concretada hasta que no se lleve a la práctica.

<sup>7</sup> QUINTANA VALTIERRA , Jesús y ROJAS YAÑEZ , Jorge . Derecho Tributario Mexicano . Edit Trillas D.F., México . 1991 . p.50.

<sup>8</sup> ROCHA MENDOZA , Ricardo . Federalismo Fiscal e Ingresos Tributarios de los Estados de la República Mexicana . Trimestre Fiscal . INDETEC . Año 15 . Núm 46 . Guadalajara-Jalisco . México . Abril-Junio . 1994 p.207

**Permanente**, al ser inherente al propio Estado , éste podrá hacer uso de ella cuando lo desee , sin que tenga que limitarse a un determinado plazo en el cual únicamente pueda ejercerla , por consiguiente no esta ligada a un término .

**Irrenunciable**, no puede el Estado rechazar esta facultad , ya que si lo hiciera , sería en extremo complicado , el sostenimiento de este y de las personas que se encontraren en su jurisdicción.

**Indelegable**, como facultad que está inmersa en el Estado , no puede traspasarse ; hay que tener en cuenta que puede ser delegado el ejercicio de esta facultad , más no puede ser delegada dicha atribución a ningún otro ente.

Al ver estas características , nos podemos dar una idea más específica y más precisa de lo que en esencia es la facultad potestativa , en donde el Estado dotado de soberanía , va a poseer una serie de atribuciones que van en función a su propia naturaleza y existencia , dentro de las cuales encontramos la autoridad de establecer contribuciones a los particulares que formen parte de este.

El Estado la va a utilizar como una vía de sostenimiento , sin la cual éste no podría subsistir .

Los órganos de representación del pueblo y éste , forman un todo , denominado Estado , que va a buscar la manera de poder perdurar y funcionar con la necesaria obtención de ingresos públicos.

C) POTESTAD FINANCIERA , FACULTAD POTESTATIVA Y COMPETENCIA TRIBUTARIA.

Como parte de la definición de la facultad potestativa , encontramos una cadena de confusiones en relación , a ésta , la potestad financiera y la competencia tributaria , debido a que es muy común que lleguen a considerarse como lo mismo y no es así.

La **potestad financiera** abarca el establecimiento de las contribuciones , el manejo y recaudación de estas , la erogación de los recursos llamado también el gasto público y por último la regulación de la relación entre la Hacienda Pública y los particulares.

Como podemos ver encierra un concepto considerablemente más amplio, ya que habla de la obtención , manejo y aplicación de recursos destinados a pagar el gasto público ; en relación a la **facultad potestativa** , sólo se refiere al establecimiento de las contribuciones , que el Estado , al ser soberano , tiene derecho de solicitar , a través de una ley .

Otra definición relativa a la potestad financiera nos dice que " tiene en su gestión la obtención de riquezas , la administración de esa riqueza y por

último con esa riqueza , ir a la búsqueda de satisfacer necesidades de carácter general , colectivas o públicas " .<sup>9</sup>

Es por eso que no podemos hablar indistintamente de una y otra , ya que la potestad financiera del Estado es , no sólo imponer las contribuciones encaminadas a pagar el gasto público , sino que es el obtener dichas contribuciones , realizar actos de administración y , buscar la manera de emplear ese dinero y de gastarlo de la forma más óptima para beneficio de todos .

Se habla en conclusión a este punto en particular , que el " poder o soberanía financiera (obviamente más amplio que el poder tributario) a la expresión de soberanía política , concebida como atributo del Estado , por virtud del cual puede allegarse de ingresos y también puede realizar egresos o gastos , es decir , se refiere en conjunto a la actividad financiera ; ingresos y gastos " .<sup>10</sup> En cambio la facultad potestativa se refiere únicamente a los ingresos.

Distinto es , asimismo , hablar de facultad potestativa y de **competencia tributaria** como una sólo cosa , ya que esta es la facultad de cobrar los tributos , es decir la capacidad de recaudación.

Para hacerlo más gráfico , la **potestad tributaria (o facultad potestativa)** " se manifiesta en el campo legislativo con la creación de las normas que

---

<sup>9</sup> GÓMEZ MANTELLINI , Jorge Derecho y Legislación Fiscal . Edit. Universidad Central de Venezuela . Caracas . Venezuela . 1971 . p. 11.

DE LA GARZA . Sergio Francisco . Derecho Financiero Mexicano . Op. Cit . p. 209.

establecen las situaciones generales , que al concretarse en la actividad o la situación de los particulares , quedarán sometidos a la competencia tributaria del Ejecutivo , el cual la ejercerá conforme a las normas que regulan su ejercicio " .<sup>11</sup>

Es entonces evidente que la facultad potestativa es el poder de imponer o establecer los tributos , que serán encaminados al pago del gasto público y señalados en una ley ; la competencia tributaria en cambio es el derecho que se tiene de cobrar dichos tributos , a aquellas personas que hayan realizado determinados actos generadores de una carga tributaria , en base a las disposiciones de carácter legislativo preexistentes.

#### D) DIFERENCIA ENTRE INGRESO , TRIBUTO , CONTRIBUCIÓN E IMPUESTO.

Cada uno de estas palabras , aunque están relacionadas , no tienen todas el mismo sentido , haremos una explicación somera de cada una de ellas , enfocando su significado a el tema que estamos tratando.

Iniciaremos con la definición de **Ingreso del Estado** el cual significa la riqueza que éste obtiene , con fundamento en la ley , formado por parte del patrimonio de los particulares , así como de la explotación de su propio patrimonio y de el Crédito Público encaminado a sufragar los gastos de carácter público.

---

<sup>11</sup> DELGADILLO GUTIÉRREZ . Luis Humberto Principios de Derecho Tributario . Edit. Limusa . 3a ed. D.F. México . 1988 . p.47

Esto nos hace comprender que el ingreso es un **concepto amplio** que abarca no sólo los recursos obtenidos a través de la facultad potestativa de el Estado , sino además aquellos que obtiene por medio de la explotación de sus propios bienes o de créditos que éste logre obtener .

De ahí que los ingresos del Estado se dividen primordialmente en ingresos no tributarios y en ingresos tributarios. La diferencia entre estos dos estriba en que los no tributarios derivan de la explotación de los recursos del Estado o en su defecto de financiamientos que este solicite y los tributarios se derivan de la facultad potestativa del Estado .

Explicaremos en primer lugar los ingresos no tributarios , para luego adentrarnos a los tributarios y contemplar la mayor parte de conceptos a los cuales decidimos abocarnos .

**" Los Ingresos no tributarios se dividen en : "**

**" Patrimoniales "**

**" Crediticios " <sup>12</sup>**

Los ingresos patrimoniales son los que el Estado obtiene por la explotación de sus propios recursos , denominados productos.

---

<sup>12</sup> Ibídem p.39.



Los productos se obtienen en base al uso , aprovechamiento o la enajenación de los bienes que forman parte del dominio privado del Estado.

Los ingresos crediticios son los préstamos , obtenidos por vía interna o externa , o por la emisión de bonos , los cuales tienen que ser reembolsados en un señalado término . Forman parte de esta clase de ingresos los empréstitos.

Los empréstitos son préstamos internos o externos que el Estado solicita y que para su pago se señalan montos , plazos , intereses , etc. , y también son empréstitos los documentos negociables , con los que el adquirente se convierte en acreedor del Estado.

Los **ingresos tributarios** son aquellos que el Estado va a establecer en base a su facultad potestativa , lo que nos da la pauta para incluir en éste rubro a los **tributos** o a las **contribuciones** .

La diferencia entre el término de tributo y contribución , es que el **tributo** es una expresión que utilizada en la antigüedad , suponía una obligación establecida unilateralmente por el Estado , al libre albedrío de sus gobernantes , a cargo de los particulares , sin que existiera una razón justificable para ello .

Actualmente la palabra de **tributo** se utiliza como **sinónimo** de **contribución** definida como la prestación en dinero o especie , que

La Facultad Potestativa de la Asamblea de Representantes del D.F.

establece la ley de manera general y obligatoria , a cargo de las personas físicas o morales para cubrir el gasto público.

Si nos atrevemos a decir que en la actualidad estas dos connotaciones son utilizadas de igual forma , es porque tanto el tributo como la contribución se establecen en base a la facultad potestativa de el Estado y encierran un mismo concepto .

**Las contribuciones son de 5 tipos:**

Impuestos

Derechos

Aportaciones de Seguridad Social

Contribuciones de Mejoras

Accesorios de las Contribuciones

El " **Impuesto es la detracción coactiva y sin contraprestación individualizada que es establecida sobre la base del poder fiscal que detenta el Estado a través de una disposición legal** " .<sup>13</sup>

Es decir el impuesto es la contribución , a cargo de personas físicas o morales , que se ubiquen en la situación jurídica o de hecho , prevista por la ley .

Por lo tanto la diferencia entre el impuesto y la contribución , es que la **contribución** puede ser considerada como el género y por ende el **impuesto** sería considerado como la especie .

En segundo lugar tenemos a los derechos que son las contribuciones , **establecidas por ley** , derivadas del uso de bienes de dominio público, su principal característica es que se considera como una contraprestación por la función del Estado como ente de derecho público .

Las aportaciones de Seguridad Social no son propiamente contribuciones , **pues no se destinan al gasto público** , son como su nombre lo indica , aportaciones y sólo para su cobro tienen el carácter de **fiscales** , fuera de esto son únicamente cuotas.

Contribuciones de mejoras , son " prestaciones en dinero derivado de un **beneficio especial consistente en el aumento de valor de un bien inmueble de su propiedad** , como consecuencia de una obra pública **cuya propiedad es del ente público** " .<sup>14</sup>

La Suprema Corte de Justicia señala que estas provienen de " el principio de beneficio , consistente en hacer pagar a aquellas personas que , aunque , no reciban un provecho individualizado hacia ellas , en cambio se favorecen directamente por un servicio de carácter general" .<sup>15</sup>

---

<sup>14</sup> DE LA GARZA Sergio Francisco . Derecho Financiero Mexicano . Op Cit . p.348  
Ibidem . p.351.

Accesorios , son aquellas cargas económicas que se derivan de las contribuciones y participan de la naturaleza de estas , antes se le daba el nombre de aprovechamientos , la causa genérica es el incumplimiento parcial o total de la obligación tributaria , como son las multas , recargos, actualización , gastos de ejecución , etc.

Podemos concluir que los **ingresos** de el Estado son un **concepto genérico** que engloba todo tipo de recursos que el Estado obtiene para poder cubrir sus necesidades , los cuales pueden ser obtenidos en base a la explotación de sus propios bienes , o por medio de créditos , o a través de su facultad potestativa .

Aquellos recursos que obtiene en base a su facultad potestativa se le denominan **ingresos tributarios** , dentro de los cuales encontramos a las **contribuciones** , a las cuales se les puede denominar así mismo como **tributos** , que en la actualidad se refieren a las prestaciones en dinero o en especie a cargo de el particular , establecidas en una ley , por parte del Estado , en base a su soberanía .

Para terminar con los **impuestos** definiéndolos como uno , de los cinco tipos de **contribuciones** , que deberán de pagar aquellas personas que se ubiquen en la situación jurídica prevista por la ley ; por lo tanto podemos hablar de que si bien el impuesto es una contribución , es decir forma parte de este género , no son sinónimos , porque existen cuatro tipos más de contribuciones .

## 2. DIVERSAS TEORÍAS DE LA FACULTAD POTESTATIVA .

Los orígenes de la facultad potestativa , como teoría , se le atribuyen a los autores alemanes , pero , con la importancia adquirida por esta , se ha difundido a una basta cantidad de países , tanto europeos , asiáticos , africanos y por supuesto americanos , ya que es de importancia común , el tema de la tributación en cualquier tipo de sociedad.

A continuación veremos algunas de las teorías , que sirvieron como antecedente , para nuestros autores mexicanos.

### A) TEORÍA ALEMANA .

El alemán Albert Hensel , al estudiar el poder tributario , afirma que su ejercicio presupone " una voluntad , del Estado , de ejercer la tributación" y añade " En un primer momento , el Estado usa de su derecho de imposición emanando normas tributarias , o mejor estableciendo normativamente las hipótesis cuya concreta realización hace surgir la pretensión tributaria en su favor " .<sup>16</sup>

Es entonces considerada la **facultad potestativa** como una decisión de el Estado , el querer ejercer la voluntad de imponer los tributos , aunque justificada , pero al fin de cuentas voluntad de este y , la cual se hallará unida a un fundamento legal , en donde los particulares tengan conocimiento de los actos que trascenderán a una esfera fiscal.

---

<sup>16</sup> HENSEL . Albert citado por ATABILA , Gerardo . Hipótesis de incidencia tributaria . Edit. MBA . Montevideo . Uruguay . 1977 ( Traducc. del original portugués de Roque Mullin ) p 67

Otto Mayer " se refiere al poder general del Estado o la fuerza pública dirigida hacia las rentas del Estado " <sup>17</sup> Es evidente que aquí es considerada la facultad potestativa como un poder coercitivo , que se encamina a solicitar las contribuciones por parte de los particulares.

La facultad potestativa no se refiere , como se hacía en antaño , a un poder coercitivo e injusto , sino actualmente lleva consigo un principio de legalidad , sin el cual , no podrán ser exigibles las contribuciones de ninguna manera .

Se dice que la doctrina alemana considera que el Estado , va a exigir una prestación obligatoria , que por lo general será en dinero y la cual da como resultado relaciones jurídicas de derecho público , porque es una relación de supra a subordinación , en donde el Estado se encuentra en un nivel de autoridad y el particular de obligado.

Esta idea nos da un camino más centrado con respecto a la facultad potestativa , ya que habla de la relación de derecho público , que efectivamente existe entre el gobernante y el gobernado .

Como vemos , los alemanes al realizar la unificación de sus leyes , posterior a la primera guerra mundial , tomaron especial importancia en el aspecto tributario y , con esto , surge una teoría de mucha utilidad

---

<sup>17</sup> MAYER , Otto . Derecho administrativo alemán Edit. DePalma Buenos Aires . Argentina 1950 Tomo II (Traducc. de Horacio H. Heredia y Ernesto Krotoschin Deutsches Verwaltungsrecht Edit. V. Giard et E. Biere Paris , Francia 1904) p.185.

como lo es la facultad de el Estado para determinar las contribuciones , en base a la cual , muchos países , sustentan su sistema tributario.

## B) TEORÍA ESPAÑOLA .

Autores españoles como Ángel Matamala Palacio nos dice que " es el Estado o el ente público al que la ley confiere potestad financiera , que es la base jurídica de la relación impositiva y cuanto supone poder de imperio no tiene límites , pero puede tenerlos en cuanto se refiere a la capacidad económica de los contribuyentes , limitación que en unión de otras influyen en la elaboración de las normas tributarias " .<sup>18</sup>

La capacidad económica de los contribuyentes , es uno de los límites a **la facultad potestativa** , al encontrarse inmersa en los principios de proporcionalidad y equidad , que fundan jurídicamente a los impuestos , en general al hablar de límites a la facultad potestativa nos estaremos refiriendo a la ley , ya que es ésta la única que puede limitar dicho poder.

Sainz de Bujanda habla de la soberanía fiscal "como aspecto o manifestación de la soberanía financiera y ésta a su vez constituye como una parcela de la soberanía del Estado " .<sup>19</sup> Como vimos anteriormente , es la facultad potestativa , una parte de la soberanía financiera , que se refiere ésta última no sólo a ingresos , sino a egresos también , y en

---

MATAMALA PALACIO Ángel. El Sistema Tributario Español en relación al Mercado Común. Edit. Bosch Barcelona . España . 1978 . p.88

" SAINZ DE BUJANDA . Fernando . En torno a la naturaleza de la actividad financiera . Edit. Instituto de Estudios Políticos . Madrid . España . 1962 . Tomo I . p.253.

conjunto , hablando de estas dos a su vez , forman parte de la soberanía de el Estado.

### C) TEORÍA ITALIANA .

En Italia nos dicen que " el Estado en virtud de su derecho de soberanía o del poder de imperio , va a establecer al tributo como una obligación unilateral , impuesta coercitivamente por el Estado , autores como Ranelletti , Cammeo y Romano " .<sup>20</sup>

La teoría italiana niega que la facultad potestativa del Estado sea el único sustento de la tributación , ya que esta se encuentra ligada a otros "principios de justicia impositiva y a la capacidad del contribuyente , en vista del gasto público , ya que la imposición arbitraria se funda solo en el carácter soberano del Estado " .<sup>21</sup>

Es entonces que el Estado debe de actuar conforme a los intereses del pueblo , ya que es de él la soberanía y , es necesaria la existencia de una ley , que funde cada uno de los actos relacionados con la imposición, aunque sea el Estado quien ejerza esta facultad a través de sus representantes , no podrá en ningún momento hacer uso de esta facultad caprichosamente.

Al ser una relación de derecho público , la relación tributaria va a colocar en planos distintos a el Estado y al contribuyente , como nos lo señala

<sup>20</sup> QUINTANA VALTIERRA , Jesús y ROJAS YAÑEZ , Jorge . Derecho Tributario . Op. Cit . , p.39.

<sup>21</sup> DE LA CUEVA , Arturo . Justicia , Derecho y Tributación . Edit. Porrúa , S.A. . D.F. , México . 1989 . p.144.



Renato Alessi " la existencia de un ente que se coloca en un plano superior y preeminente , y frente a él , a una masa indiscriminada de individuos ubicados en un plano inferior " .<sup>22</sup>

Este mismo autor define al poder tributario en " dos planos jurídicos distintos , por un lado el plano abstracto en relación a una colectividad de sujetos indeterminados respecto de los cuales se desenvuelve , donde la **exacción coactiva** significa una institución abstracta de una contribución coactiva y , un plano concreto , en relación a determinados miembros singulares de la colectividad , aquí **exacción coactiva** significa contribución concreta " .<sup>23</sup>

La perspectiva que se toma de la facultad potestativa , un tanto original , nos habla de un plano abstracto dirigida a una masa de individuos y un plano concreto dirigida a un individuo en particular , no compartimos que una y otra puedan determinar una diferencia , ya que , la facultad potestativa al fundarse en una ley , que por ende es general , abstracta e impersonal , no participa de personalismos.

Nicola D'Amati nos habla que la facultad potestativa " tiene su fundamento jurídico en cuanto considera a la naturaleza de la relación, instaurándose entre el derecho público y el sujeto privado : los ingresos patrimoniales son debidos en virtud de un negocio jurídico privado.

<sup>22</sup> ALESSI . Renato citado por VILLEGAS . Hector B. Curso de Finanzas y Derecho Financiero . Edit DePalma . 5a ed. Buenos Aires . Argentina . 1993 . p.186

<sup>23</sup> ALESSI . Renato citado por ATABILA . Geraldo . Hipótesis de incidencia tributaria Op Cit . p.66

mientras los tributarios son percibidos por el Estado por efecto de su potestad de imperio " <sup>24</sup>

Como vimos anteriormente dentro de la diferencia de ingreso , tributo, contribución e impuesto , existen dos tipos de ingresos públicos , los tributarios y los patrimoniales , en el caso de la doctrina italiana contemplan esa clasificación también y , este autor sustenta la legalidad de la facultad potestativa en base al tipo de relación entre el Estado y el particular.

#### D) TEORÍA SUIZA .

También dentro del ámbito de la **facultad potestativa** , se habla de que no existen obligaciones correlativas , sino solamente sujeción , por parte de los que tienen que cumplir con sus obligaciones tributarias , en donde Blumenstein lo define como un " **deber tributario** " .<sup>25</sup>

El contribuir a el Estado , es una obligación de cada uno de los individuos que se encuentren en un territorio determinado y , los cuales al realizar determinados actos , generan el deber de pagar un tributo , puede ser que sea una sujeción , pero no sin fundamento , ya que para que tenga vida un Estado , formado por todos , es necesario dársela , a través de los medios indispensables para su sostenimiento .

---

<sup>24</sup> DAMATI, Nicola . Derecho Tributario, Teoría y Crítica Edit. Derecho Reunidas . Madrid, España . 1985 (Traducc. de Juan Carlos Rivera Conde . Derecho Tributario Teoría e Crítica Edit. Unione Tipografico Editrice Tonnense UTET . Torino 1985) p. 18.

<sup>25</sup> BLUMENSTEIN citado por VILLEGAS . Hector B. Curso de Finanzas , Derecho Financiero y Tributario Op. Cit. . p. 186.

Blumenstein nos dice también que " en ninguna otra parte del Derecho administrativo la relación jurídica entre el Estado y el ciudadano aparece tan netamente delineada , tanto desde el punto de vista material como desde el punto de vista formal como en el campo de los impuestos " <sup>26</sup>

Es una relación muy bien trazada debido a que se encuentra por un lado un sujeto activo que es el Estado y un sujeto pasivo que es el contribuyente , generándose una obligación a cargo de este último , consistente en el pago , encaminado al beneficio del Estado y de el particular como parte de este.

#### E) TEORÍA ARGENTINA .

José María Martín , autor argentino , habla acerca de las características de los tributos en los cuales existe la coactividad , que lo considera como un " reclamo formulado por el Estado y en el cual debe necesariamente ser aceptado por los particulares , porque no es sino una manifestación del poder de imperio de aquél o conforme al lenguaje financiero , al poder tributario que atañe a su misma esencia " .<sup>27</sup>

Es entonces reconocida a la **facultad potestativa** , como esencia del Estado , ya que es este poder , quien le da la vida a el Estado , a sus funciones y a la prestación de servicios públicos , a través de la riqueza que determina , por medio de esta facultad.

<sup>26</sup> BLUMENSTEIN citado por D'AMATI , Nicola : Derecho Tributario , Teoría y Crítica . Op. Cit. . p.14.

<sup>27</sup> MARTÍN , José María . Introducción a las Finanzas Públicas . Edit. DePalma . 2a ed. Buenos Aires , Argentina . 1987 . pp.130 y 131.

" La imposición tributaria se legitima , pues , tanto desde un punto de vista ético como jurídico , con las necesidades financieras del ente público , lo cual directa o indirectamente , debe proveer a las exigencias indivisibles y no individualizables de la colectividad " .<sup>28</sup> Con esta teoría se reitera la discrepancia que se mencionó , en el caso de una de las teorías italianas (Alessi), la cual habla de un tratamiento general y particular , por otro lado , de los contribuyentes .

Siendo que los contribuyentes deben ser vistos únicamente desde el punto de vista de como los ve la ley , al ser esta general , abstracta e impersonal , no puede hablarse , luego entonces , de tratamientos particularizantes a los contribuyentes.

La facultad potestativa " no es una relación de fuerza , ni tampoco una relación de poder discrecional o arbitrario , sino una relación de derecho"<sup>29</sup> , ya que tiene que mediar una disposición jurídica legislativa para que su titular la pueda ejercer .

#### F) TEORÍA VENEZOLANA .

El origen de la facultad potestativa se encuentra en la soberanía política , la cual es una potestad del Estado o una cualidad de la potestad del Estado , su carácter supremo , que no admite a ningún otro, ni por encima de él , ni en concurrencia con él .

<sup>28</sup> GIORGETTI , Armando . La Evasión Tributaria . Edit. DePalma . Buenos Aires , Argentina . 1967 . p.61

<sup>29</sup> GARCÍA BELSUNCE , Horacio A . Temas de Derecho Tributario . Edit. Abeledo-Perrot . Buenos Aires , Argentina . 1982 . p.77.

**La Facultad Potestativa de la Asamblea de Representantes del D.F.**

La facultad potestativa , por lo tanto , se considera como una "concreción, una exteriorización , una manifestación en un campo específico , que es la tributación , de la soberanía política " .<sup>30</sup>

En base a el concepto de soberanía , se fija en este caso a la facultad potestativa , como una de las tantas manifestaciones de este poder supremo poseído por el Estado , es un punto de vista interesante , porque encierra un aspecto político , más que estrictamente tributario.

El Estado va a " recurrir a las economías privadas , en forma coactiva , para obtener de estas , los recursos necesarios encaminados a la satisfacción de los gastos públicos , los particulares deben contribuir en la medida de su capacidad económica , en función de los principios de solidaridad social " .<sup>31</sup>

Es importante señalar el término de solidaridad social , ya que por lo general se relaciona a la facultad potestativa , como un acto de imposición del Estado , sin ningún motivo justificable , remontándonos a la imposición tributaria antigua y desmedida .

Es necesario concientizar a la gente , que el hecho de pagar contribuciones , no es infundado , sino que al vivir en una sociedad , todos tenemos que cooperar para mantenerla.

---

<sup>30</sup> CONTRERAS QUINTERO , Florencio . Disquisiciones Tributarias . Edit. Universidad de los Andes . Facultad de Derecho . Mérida . Venezuela . 1969 . p.15.

<sup>31</sup> GÓMEZ MANTELLINI , Jorge . Derecho y Legislación Fiscal . Op. Cit. , pp.32 y 33.

Es claro que no siempre las contribuciones son fundadas en los principios de legalidad , proporcionalidad y equidad , y es aquí cuando sería incorrecto aplicar la idea anterior , porque , si bien es cierto que es necesario colaborar , no es justo dar lo que no se debe , o lo que es peor , lo que no se puede pagar.

Es ahí donde estriba la necesidad de una ley que funde y motive cada una de las contribuciones que deberán pagar los individuos , para que en base a su capacidad económica , estos puedan cumplir con una de sus obligaciones , la cual ocupa un rango constitucional .

#### G) TEORÍA ESTADOUNIDENSE .

En el caso de los EE.UU. , la teoría de la **facultad potestativa se encuentra implícita en su Constitución , ya que se " le da al Congreso el poder para establecer y recaudar contribuciones , pero deja a criterio del Congreso prescribir el modo , manera y medios de establecer y recaudar las mismas "**<sup>32</sup> , además de como habremos notado , se le da también al Congreso la competencia tributaria , consistente en la recaudación de las contribuciones .

" La estructura fiscal de los Estados Unidos está profundamente impregnada del espíritu federalista " <sup>33</sup> , lo cual "ha contribuido al desarrollo de un sistema equitativo al exigir un tratamiento igual de los

<sup>32</sup> FLORES ZAVALA , Ernesto . Finanzas Públicas Mexicanas . Edit. Porrúa , S.A. . 30a ed. . D.F. , México . 1993 . p 212.

<sup>33</sup> MUSGRAVE , Richard y MUSGRAVE , Peggy B. . Hacienda Pública . Teórica y Aplicada . Edit. Mc Graw Hill 5a ed. . D.F. . México . 1992 ( Traductores Juan Francisco Corona Ramón . Juan Carlos Costas Terrones . Amelia Díaz Álvarez . Public Finance . Theory and Practice . Harvard ) p.30.

contribuyentes con igual posición , independientemente de su lugar de residencia " <sup>34</sup> , se menciona la existencia de una " doble soberanía por parte de los gobiernos estatal y federal " <sup>35</sup>

Es así como tanto la Federación y los Estados son los que ejercen la facultad potestativa , a la Federación le es expresamente conferida por la Constitución , en cambio a los Estados , tienen inmersa la facultad potestativa , sin que sea señalada expresamente en la Constitución.

Para finalizar con esta serie de teorías , vimos que en la mayor parte de ellas (la alemana , española , italiana y argentina ) hablan de el **poder de imperio** de el Estado para establecer los tributos , el cual significa la coercitividad para poder exigir a los contribuyentes el pago de los mismos .

En el caso particular de México , la facultad potestativa no va unida a un poder de imperio , como de hecho varios autores mexicanos así lo han venido señalado , sino que ésta se encuentra ligada a su soberanía .

Si se presenta el incumplimiento por parte de los particulares , el Estado a través de sus representantes , tendrá pleno derecho de ejercer la **facultad económico-coactiva** para hacerlos cumplir con sus obligaciones, mas no se hará uso de la fuerza pública inmediata , sin

---

<sup>34</sup> Ibidem . p.32.

<sup>35</sup> Ibidem . p.34.

antes seguir un procedimiento denominado económico-coactivo o procedimiento administrativo de ejecución .

Es necesaria ésta aclaración para no incurrir en confusiones , ya que el Estado dentro de el ejercicio de su facultad potestativa no se encuentra implícita la coacción o el poder de imperio .

El punto de coincidencia entre las teorías de la facultad potestativa , independientemente de donde provengan éstas , es que se considera como una facultad que posee el Estado para imponer contribuciones a los particulares .

Es importante añadir que la facultad potestativa se crea como una necesidad de sufragar los gastos que el propio Estado requiere para su funcionamiento y para sufragar asimismo los servicios públicos .

El Estado ejercerá dicha facultad a través y en base a una ley , para que los particulares tengan conocimiento de los hechos imposables , que al llevarse a cabo generarán contribuciones , encaminadas al pago del gasto público , sin ley , no puede hablarse de la existencia de un tributo.

### **3. FUNDAMENTO JURÍDICO DE LA FACULTAD POTESTATIVA .**

Al conocer el significado de la facultad potestativa , se señaló que ésta debe de ir unida siempre a una ley , debido a que sólo mediante una disposición legislativa , puede el Estado ejercer dicha facultad .



En México es la Constitución quien determina que órganos pueden ejercer la facultad potestativa y , es el Congreso de la Unión quien va a ejercer dicha facultad a nivel Federal , a nivel estatal serán las legislaturas locales de cada uno de los Estados .

Es en el artículo 31 Fracción IV de la Constitución , el que nos va a señalar cuatro garantías básicas para todo contribuyente , en primer lugar tenemos la garantía de **legalidad** , es decir , el derecho del particular a que las contribuciones y sus elementos se contengan en una ley vigente.

La garantía de **proporcionalidad** , que se refiere al derecho de los particulares , de que los tributos sean fijados de acuerdo a la capacidad económica de estos .

La garantía de **equidad** , que es un derecho que tienen los contribuyentes a que la ley tributaria respete la igualdad de todos los que se encuadren en un mismo hecho imponible.

La garantía de que los ingresos que obtiene el Estado , derivada de los tributos , sea dirigida al **gasto público** , es decir , que el dinero que los contribuyentes pagan , a causa de una obligación fiscal , se establezca con el único objetivo de que esa riqueza sea ocupada para sufragar las funciones del Estado y para el pago de los servicios públicos que necesite la sociedad.

El gasto público es sumamente importante , ya que es la única razón para justificar el cobro de las contribuciones , asimismo , constituye el factor determinante para el establecimiento de éstas porque a mayor gasto público mayor contribución , a menor gasto público menor contribución .

El Estado al tener la necesidad de obtener mayor cantidad de ingresos va a recurrir generalmente a los ingresos de carácter tributario , es decir, a las contribuciones y , excepcionalmente recurrirá a los ingresos no tributarios .

Los individuos que residan dentro de nuestro país , puede referirse tanto al domicilio fiscal que puede ser convencional u obligatorio , a la residencia , a el lugar de realización del hecho imponible , a en donde se tenga una fuente de riqueza , o a en el lugar donde se radica .

Toda esta gama de situaciones , provocan el estar de alguna manera dentro de la circunscripción de nuestro país , lo cual dará como consecuencia , que no sean solamente los mexicanos quienes contribuyan , sino que además los extranjeros , tendrán que contribuir , aunque no sea mencionado en este artículo .

El artículo 73 de la Constitución , al hablarnos de las facultades del Congreso de la Unión nos señala en la fracción VI , que es el quien va a legislar en lo relativo al D.F., salvo en la materias expresamente conferidas a la Asamblea de Representantes del D.F. . En su fracción

La Facultad Potestativa de la Asamblea de Representantes del D.F.

VII nos habla de que es el Congreso de la Unión , quien tendrá , la facultad de **imponer las contribuciones** necesarias para cubrir el presupuesto .

Este artículo es uno de los principales sustentos en cuanto a la facultad potestativa , porque está señalando de manera **expresa y clara** que el Congreso de la Unión es quien tiene la facultad de imponer o de **establecer las contribuciones** .

En el artículo antes mencionado pero en la fracción XXIX , también se le da la **facultad potestativa exclusiva** al Congreso de la Unión para **establecer contribuciones** en determinadas materias como el comercio exterior , el aprovechamiento y explotación de recursos naturales , etc.

En el artículo 74 fracción IV constitucional , nos habla de la facultad **exclusiva de la Cámara de Diputados** para examinar , discutir y aprobar anualmente al Presupuesto de Egresos de la Federación , discutiendo **en primera instancia** , las **contribuciones que deban decretarse** para cubrirlo .

Lo cual significa que la Cámara de Diputados al ser los representantes de los intereses del pueblo , tienen el derecho de discutir primero la Ley de Ingresos de la Federación , quedando la Cámara de Senadores , como Cámara revisora .

El artículo 131 de nuestra Carta Magna , le da facultades privativas a la Federación para **gravar** importaciones y exportaciones o mercancías en tránsito por el país , sólo mediante ley expedida por el Congreso de la Unión .

Hay una excepción a este artículo en la cual se podrá facultar al **Ejecutivo Federal** para , suprimir , aumentar o disminuir cuotas de exportación o importación establecidas por el Congreso de la Unión o , para **crear** otras .

Como vemos en los artículos constitucionales anteriores , la facultad del Congreso de la Unión para legislar en materia tributaria , es expresa , a nivel Federal y a nivel local lo es , así mismo , para el D.F. ; con las reformas realizadas al artículo 73 constitucional , se implementan facultades a la Asamblea de Representantes para legislar en determinadas materias relativas al D.F. , establecidas en el artículo 122 fracción IV de nuestra Constitución Federal .

Será objeto de análisis el determinar si a la Asamblea de Representantes del D.F. , le fue transferida la facultad potestativa para el D.F. , poseída por el Congreso de la Unión .

Para terminar este punto consideramos necesario señalar algunas de las jurisprudencias y precedentes , que sustentan el fundamento jurídico de la facultad potestativa:

**Gastos de erogaciones de las personas . El Estado tiene facultad de gravarlos en ejercicio de su potestad tributaria** :El art. 31 fracc.IV, de la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos , otorga al legislador ordinario la facultad de determinar cómo y en que forma los mexicanos deben de contribuir al gasto público. El legislador tiene la facultad para seleccionar el objeto del tributo siempre que éste satisfaga los principios establecidos en la Constitución . El precepto constitucional señalado no establece como requisito que los gravámenes se impongan sólo a los ingresos , a los bienes o al capital . Al no existir restricción constitucional en este sentido el Estado está facultado para gravar erogaciones o gastos en dinero o en especie que revelen capacidad contributiva de quienes lo efectúan y por ende , sean susceptibles de ser objeto de imposición por parte del Estado.

Amparo en revisión 2159/88 . Francisco de Icaza Dofour . 23 de mayo de 1989. Mayoría de dieciséis votos.

Amparo en revisión 143/89 . Panificadora Churubusco , S.A. de C.V. . 25 de mayo de 1989. Mayoría de dieciséis votos.

Amparo en revisión 1718/88 . Alcón Laboratorios , S.A. de C.V. . 25 de mayo de 1989 . Mayoría de dieciséis votos.

Amparo en revisión 2286/88 . Johnson and Johnson de México , S.A. de C.V. . 5 de septiembre de 1989. Mayoría de diecisiete votos.

Amparo en revisión 1717/88 . Constructora Maple , S.A. de C.V. . 5 de septiembre de 1989 . Mayoría de diecisiete votos.

Informe de la Suprema Corte de la Nación 1989 . Primera parte . Pleno . México . 1989 . pp.554 a 556.

**Proporcionalidad y equidad tributaria establecidas en el artículo 31 fracción IV , constitucional :** El art.31 , fracc.IV de la Constitución establece los principios de proporcionalidad y equidad en los tributos .La proporcionalidad radica , medularmente , en que los sujetos pasivos deben contribuir a los gastos públicos en función de su respectiva capacidad económica , debiendo aportar una parte justa y adecuada de sus ingresos , utilidades o rendimientos . Conforme a este principio , los gravámenes deben fijarse de acuerdo con la capacidad económica de cada sujeto pasivo , de la manera que las personas que obtienen ingresos elevados tributen en forma cualitativa superior a los medianos y reducidos recursos .El cumplimiento de este principio se realiza a través de tarifas progresivas , pues mediante ellas se consigue que cubran un impuesto en monto superior los contribuyentes de más elevados recursos . Expresando en otros términos , la proporcionalidad se encuentra vinculada con la capacidad económica de los contribuyentes que debe ser gravada diferencialmente , conforme a las tarifas progresivas , para

que en cada caso el impacto sea distinto , no sólo en cantidad , sino en lo tocante al mayor o menor sacrificio reflejado cualitativamente en la disminución patrimonial que proceda , y que debe encontrarse en proporción a los ingresos obtenidos .El principio de equidad radica medularmente en la igualdad ante la misma ley tributaria de todos los sujetos pasivos de un mismo tributo , lo que en tales condiciones deben de recibir un tratamiento idéntico en lo concerniente a la hipótesis de causación , acumulación de ingresos gravables , deducciones permitidas , plazos de pago , etc. , debiendo únicamente variar las tarifas tributarias aplicables , de acuerdo con la capacidad económica de cada contribuyente , para respetar el principio de proporcionalidad antes mencionado . La equidad tributaria significa , en consecuencia , que los contribuyentes de un mismo impuesto deben guardar una situación de igualdad frente a la norma jurídica que lo establece y regula.

Séptima época . Primera parte:

Vols. 181-186 A.R. 5554/83 . Compañía Cerillera La Central, S.A. . Mayoría de 14 votos .

Vols. 187-192 A.R. 2502/83 . Servicios Profesionales Tolteca , S.C. . Mayoría de 16 votos .

Vols. 187-192 A.R. 441/83 . Cerillos y Fósforos La Imperial , S.A. . Mayoría de 14 votos .

Vols. 187-192 A.R. 3449/83 . Fundidora de Aceros Tepeyac, S.A. . Mayoría de 14 votos .

Vols. 187-192 A.R. 5413/83 . Fábrica de Loza El Ánfora ,  
S.A. . Mayoría de 15 votos .

Apéndice del Semanario Judicial de la Federación 1917-  
1985 . Primera parte , Tribunal Pleno . México , 1985 pp  
190 y 191.

#### A) IMPORTANCIA DE LA LEY EN LA FACULTAD POTESTATIVA .

Son varios los autores que señalan el principio de " nullum tributum sine lege " , lo cual significa que el tributo que no esté señalado en una ley , no tendrá validez alguna y , por lo tanto , no podrá serle exigido a ningún particular.

De hecho se señala que " toda la actividad financiera , debe hacerse con estricto apego a la ley por imperativo , ya que nuestro estado de derecho así lo establece " <sup>36</sup> La facultad potestativa siendo una parte de la actividad financiera del Estado , debe de aplicarse también en base a la ley , pero atendiendo estrictamente a sus disposiciones , ya que en materia de tributos , es la única forma de asegurarle a los particulares , cada una de sus garantías que las contribuciones deben de encerrar.

El derecho de imponer las contribuciones , no puede pertenecer más que a la autoridad legislativa , que representa al propio pueblo , por eso se considera que la ley constituye la única fuente de cualquier obligación tributaria .

---

CASILLAS ÁVILA . Eduardo . Contenido . Estructura y Proceso de Elaboración de la Ley de Ingresos Municipales . Edit. INDETEC . Guadalajara-Jalisco . México . 1995 . p.39.



Transcribiremos una jurisprudencia que establece el principio de legalidad , es decir , que todo tributo tiene que estar establecido en una ley , para que sea valido .

**Impuestos , elementos esenciales de los , deben estar consignados expresamente en la ley :** Al disponer el art. 31 constitucional , en su frac. IV , que son obligaciones de los mexicanos " contribuir para los gastos públicos , asi de la Federación como del estado y municipio en que residan , de la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes", no sólo establece que para la validez constitucional de un tributo es necesario que , primero , esté establecido por ley ; segundo , sea proporcional y equitativo y , tercero , sea destinado al pago de los gastos públicos , sino que también exige que los elementos esenciales del mismo , como pueden ser el sujeto , objeto , base , tasa y época de pago , estén consignados de manera expresa en la ley , para que así no quede al margen para la arbitrariedad de la autoridades exactoras , ni para el cobro de impuestos imprevisibles o a título particular , sino que la autoridad no quede otra cosa que aplicar las disposiciones generales de observancia obligatoria dictadas con anterioridad al caso concreto de cada causante y el sujeto pasivo de la relación tributaria pueda en todo momento conocer la forma cierta de

**La Facultad Potestativa de la Asamblea de Representantes del D.F.**

contribuir para los gastos públicos de la Federación , del estado o municipio en que resida .

**Séptima época . Primera parte.:**

Vols. 91-96 , pág. 90 A.R. 5332/75 . Blanca Meyerberg de González. **Unanimidad de 15 votos.**

Vols. 91-96 , pág. 90 A.R. 331/76 . Maria de los Ángeles Prendes de Vera . **Unanimidad de 15 votos.**

Vols. 91-96 , pág. 90 A.R. 5464/75 . Ignacio Rodríguez Treviño . **Unanimidad de 15 votos.**

Vols. 91-96 , pág. 90 A.R. 5888/75 . Inmobiliaria Havre , S.A. . **Unanimidad de 15 votos.**

Vols. 91-96 , pág. 90 A.R. 1008/76 . Antonio Hernández Abarca . **Unanimidad de 15 votos.**

Apéndice del Semanario Judicial de la Federación 1917-1985 . Primera parte , Tribunal Pleno . México , 1985 , pp. 95 y 96.

**Es , por lo tanto , la ley inherente a cualquier tributo que se le quiera imponer a los particulares , de lo contrario , ese tributo jamás podrá ser exigido a éstos .**

**Además de que es indispensable señalar todos y cada uno de los elementos de las contribuciones que se le quieran establecer a los particulares , para que la autoridad aplique la ley en base precisamente a su texto .**

De otra manera se le daría oportunidad a la autoridad de crear la ley a su gusto , perdiendo de vista el marco jurídico al cual debe de acatarse , en perjuicio único y exclusivo del contribuyente .

#### **4. ELEMENTOS DE LA FACULTAD POTESTATIVA .**

El Estado al estar formado por el territorio , la población y la soberanía , constituye nuestro punto de partida para determinar cada uno de los elementos que componen a la facultad potestativa .

##### **A) TERRITORIO .**

Kelsen define al **territorio** como " una unidad jurídica, no geográfica natural . Pues el territorio del Estado no es en realidad sino el ámbito espacial de validez del orden jurídico llamado Estado " .<sup>37</sup> Es muy común determinar que el territorio lo constituye una circunscripción determinada de suelo geográficamente ininterrumpida , pero , siguiendo a este autor , no siempre el espacio de tierra va a estar continuo o unido , sino en ocasiones un mismo territorio puede estar separado por mar , por otro Estado , o puede estar inmerso incluso en otro Estado , como el caso del Vaticano .

Lo substancial es que el territorio , jurídicamente hablando , es el **ámbito espacial de validez** en el que se asienta una población y , al ser ésta la que sustenta la soberanía , constituye en su conjunto el Estado .

---

<sup>37</sup>KELSEN , Hans : Teoría General del Derecho y del Estado . Edit. Dirección General de Publicaciones . 4a reimpresión . D.F . México . 1988 . p 247.

Además de que la facultad potestativa como poder que es , tiene que ejercerse dentro del territorio del Estado , ya que se deriva de este la eficacia , en el espacio , de las normas tributarias

" El límite espacial de la ley fiscal se refiere al territorio en el cual la ley se aplica y produce sus efectos , es decir , a su zona o área de vigencia ".<sup>28</sup>

México al tener un sistema federal vamos a encontrar por consiguiente tres niveles de gobierno y con ello tres tipos de leyes , las federales , que tendrán vigencia en todo el territorio nacional , las locales con vigencia en el territorio de la entidad federativa correspondiente y las municipales en la circunscripción del municipio .

La facultad potestativa del Estado , tendrá la capacidad de gravar los actos de los individuos que se encuentren en los límites de su circunscripción , no importando que sean mexicanos o extranjeros , ni tampoco su residencia o el domicilio de estos , ya que el hecho imponible puede afectar a estas dos calidades de individuos.

Es por eso que las obligaciones fiscales se le atribuyen a los sujetos pasivos que realizan en México el hecho generador de las contribuciones, ya que es el legislador quien va a determinar que actos son los previstos por ley y que van a constituir un hecho imponible , cuando se pretendan realizar estos en el país .

---

RODRIGUEZ LOBATO, Raúl. Derecho Fiscal. Edit. HARLA. 2a ed. . D.F. México. 1986 p.36

Al hablar de territorio , pueden venir una serie de supuestos que se relacionan con el ámbito espacial de validez de las normas jurídicas tributarias , como el domicilio fiscal que puede ser convencional u obligatorio , la residencia, por más de un año y medio , el lugar de realización del hecho imponible , donde se tenga una fuente de riqueza , o el lugar en donde se radica .

Por lo antes mencionado , en materia fiscal , el aspecto territorial es elemental, ya que depende de éste , la configuración del hecho imponible y el área espacial a la que se extiende la competencia del legislador .

#### B) POBLACIÓN .

Las personas que se establecen en un territorio determinado , forman la población , los cuales se someterán por voluntad propia , a la organización de ese Estado .

Por lo tanto , las conductas de los individuos que se establecen en un territorio en particular , se encontrarán reguladas por un orden jurídico preestablecido .

Derivado de esta idea la población es considerada como " el ámbito personal de validez " <sup>39</sup> , lo que significa que " el orden nacional únicamente puede dirigirse a los individuos que se encuentren dentro del territorio estatal " <sup>40</sup>

---

<sup>39</sup> KELSEN , Hans Teoría General del Derecho y del Estado . Op. Cit . , p.276  
<sup>40</sup> ibidem , p.277

Es decir la idea de la población se relaciona directamente con el territorio, ya que tanto el ámbito espacial como el ámbito personal de validez , están sincronizados de tal manera que aquellas personas que realicen actos en un lugar determinado , se encontrarán bajo el orden jurídico de éste .

La " **población** del Estado es el conjunto de individuos , que en un momento dado se encuentran dentro del territorio nacional en forma transitoria o permanente , sean nacionales o extranjeros " .<sup>41</sup>

En relación a la facultad potestativa , esta constituye un elemento esencial , ya que no sólo los mexicanos van a contribuir a el gasto público , sino en general , todas aquellas personas que realicen actos de los cuales derive la obligación del pago de contribuciones.

Lo cual nos lleva a considerar que , en materia tributaria , las características que van unidas a la población como lo son la nacionalidad y la ciudadanía , no son aspectos determinantes para generar o no una contribución , siendo los actos que las personas realicen dentro del territorio nacional , independientemente de si son o no nacionales o si son o no ciudadanos , lo que las vinculará a la obligación de su pago .

---

<sup>41</sup> PEREZ de LEÓN E. , Enrique . Notas de Derecho Constitucional Administrativo Edit. Porrúa . S.A . 14a ed . O.F. México 1993 . p.58

De ahí que la población no sólo se forme por aquellos individuos que se establecen de manera permanente en un cierto territorio , sino también aquellos que de manera transitoria se encuentren realizando un hecho imponible , que al llevarse a cabo , se convierta en generador de un tributo .

### C) SOBERANÍA .

La **soberanía** deriva etimológicamente de " super que significa sobre y , de omnia cuyo significado es todo , es decir lo que está por encima de todo , se llama soberano , aquel poder que no reconoce otro poder " .<sup>42</sup>

La soberanía es un poder implícito del Estado , por su carácter de ente supremo , manifestado a través de los órganos que van a constituir el gobierno .

Particularmente en una democracia , la soberanía está sustentada en el pueblo , y es él , quien tiene derecho de ejercerla por medio de los representantes correspondientes .

La soberanía radica en mandar definitivamente , de hacerse obedecer tanto interiormente , como exteriormente , es decir , la soberanía se impone tanto dentro de los límites del propio Estado , como fuera de sus límites al no permitir que sean otros quienes organicen a éste .

---

\* FLORES GÓMEZ GONZÁLEZ , Fernando y CARVAJAL MORENO , Gustavo , Nociones de Derecho Positivo Mexicano Edit. Porrúa , S.A. 27a ed. D.F. México 1988 , p.67

En el aspecto tributario , la soberanía se constituye como un principio superior , " en virtud del cual un Estado no puede estar limitado jurídicamente por otro Estado , ni por un ente supranacional , para organizar y manejar su sistema fiscal " .<sup>43</sup> Es decir el Estado va a **autodeterminarse y autolimitarse** en materia fiscal .

Es la facultad potestativa una de las manifestaciones de este poder supremo , la cual va a **determinar los actos** jurídicos que generen una obligación de carácter tributario .

Es cierto cuando se dice que la soberanía es única , pero las manifestaciones de ésta pueden ser diversas .

#### D) SUJETO ACTIVO .

A lo largo de cada una de las teorías que envuelven a la facultad potestativa , es ciertamente común determinar que el **sujeto activo** , el acreedor , el que sustenta el derecho , el que posee el poder , es el **Estado** (considerado como ente) .

" El Estado , como titular de la potestad tributaria , se transforma (ya en papel de " fisco ") en sujeto activo de la relación jurídica tributaria principal " .<sup>44</sup>

---

<sup>43</sup> VILLEGAS , Hector B . Curso de Finanzas , Derecho Financiero y Tributario Op Cit . p.487.  
<sup>44</sup> Ibidem , p.254.



No hay que confundir a el Estado en su papel de poseedor de la facultad potestativa y a el Estado como sujeto activo de la relación jurídico tributaria

En primer término tenemos a el Estado , que a través de el Poder Legislativo , ejerce la facultad de imponer tributos a los particulares .

En segundo término el Estado , a través de su Poder Ejecutivo o comúnmente denominado fisco , va a realizar la labor de recaudación y de administración de los recursos , que derivado de la relación-jurídico tributaria , se obtengan .

Es en este último carácter en donde el Estado se puede considerar como sujeto activo , ya que tiene la facultad de pedir a los contribuyentes el pago de las contribuciones , que al haber realizado el hecho generador, forman parte de la relación jurídico-tributaria .

En nuestro sistema federal , se consideran como sustentadores de la facultad potestativa la **Federación** y los **Estados** solamente , ya que los **Municipios** sólo poseen competencia tributaria .

Pero como sujetos activos de la relación jurídico-tributaria , nuestro sistema reconoce a la **Federación** , los **Estados** y los **Municipios** , ya que en base a la ley , tienen derecho a percibir ingresos de carácter tributario .

De una forma más gráfica entendemos que no es lo mismo considerar a el Estado como sustentador de la facultad potestativa que la desempeña a través de su poder legislativo y como sujeto activo de la relación tributaria , que la realiza por medio de su poder ejecutivo .

Sujeto activo de la relación jurídico-tributaria , por lo tanto , es el Estado que a través de sus correspondientes órganos representativos , tiene el derecho de obtener un ingreso , a cargo de los particulares por haber realizado determinados actos generadores de la obligación de el pago de una contribución .

#### E) SUJETO PASIVO .

El sujeto pasivo es el particular , el deudor , el obligado de la relación jurídico tributaria , comúnmente conocido como el **contribuyente** .

El contribuyente es aquella **persona física o moral** , que está obligada al pago de un impuesto por llevar a cabo operaciones gravadas por las leyes , o dicho de otra manera , por realizar el hecho generador del crédito fiscal .

En este caso el sujeto pasivo tiene como vimos la obligación de el pago , cuando se realiza el hecho generador derivada de la hipótesis prevista por el legislador , pero colateralmente goza de sus garantías individuales y de principios constitucionales , que no pueden pasarse por alto .

Debido a esto , la contribución impuesta por el Estado, debe en primer lugar , estar establecida en una ley de conocimiento general , proporcional a su capacidad económica y , equitativa o en igualdad de condiciones que los demás que se encuentran bajo el mismo hecho imponible .

Son varios los autores que señalan a estos principios constitucionales como los llamados límites de la facultad potestativa , consideramos que al ser un poder , una manifestación de la soberanía , no puede hablarse de límites , en el sentido estricto de la palabra , sino que son derechos y obligaciones de los dos sujetos que constituyen a esta facultad de imposición .

El sujeto pasivo se define en conclusión , como aquella persona que tiene a su cargo la obligación de pago , derivada de la realización de determinados actos previstos por la ley como generadores de tributos .

#### F) OBLIGACIÓN TRIBUTARIA .

Para finalizar con los elementos que forman parte integral de la facultad potestativa , nos abocaremos al vínculo que une a el sujeto activo con el sujeto pasivo , denominado , obligación tributaria .

Para señalar las características que conforman a la obligación tributaria , acudiremos a la opinión del Maestro Pugliese :

- " es una obligación de derecho público " .<sup>45</sup>
- " tiene por sujeto activo a el Estado , único titular originario de la soberanía financiera " .<sup>46</sup>
- " el Estado ejerce su pretensión por medio de sus órganos administrativos " .<sup>47</sup>
- " ejerce esa pretensión hacia los sujetos pasivos de la obligación , ya sea deudores directos , ya sean determinados por la ley como responsables hacia el Estado en lugar de los deudores directos o junto con ellos " .<sup>48</sup>
- " tiene por objeto una prestación pecuniaria " .<sup>49</sup>
- " tiene su fuente jurídica en la ley " .<sup>50</sup>
- " tiene su causa ético-jurídica en los servicios generales y particulares que el Estado presta a los ciudadanos y en la capacidad individual de estos últimos para contribuir a los gastos públicos " .<sup>51</sup>

---

<sup>45</sup> PUGLIESE , Mario . Instituciones de Derecho Financiero . Edit. Porrúa , S.A. . 2a ed. . D.F. . México . 1976 .

p 167 .

<sup>46</sup> Loc. Cit .

<sup>47</sup> *Ibidem* , p. 170 .

<sup>48</sup> *Ibidem* , p. 192 .

<sup>49</sup> *Ibidem* , p. 217 .

<sup>50</sup> *Ibidem* , p. 231 .

<sup>51</sup> *Ibidem* , p. 225 .

Como vemos en cada uno de los puntos tan completos que nos brinda el mencionado autor , la obligación tributaria es la que va a unir al sujeto activo con el sujeto pasivo , la cual en un principio se considera como un hecho imponible , en donde el legislador la crea como mero supuesto y , posteriormente entra el sujeto pasivo a llevarla al plano de lo fáctico , convirtiéndose en un hecho generador , y por ende exigible .

**El hecho imponible es entonces " la situación jurídica o de hecho que el legislador seleccionó y estableció en la ley para que al ser realizada por un sujeto , genere la obligación tributaria " <sup>52</sup> , en cambio el hecho generador es la conducta que realiza el particular o sujeto pasivo y del cual se deriva el pago .**

Las obligaciones pueden consistir en dar , hacer , no hacer o tolerar a cargo del sujeto pasivo , que deberá de cumplirlas , porque sino , se le forzará a cumplirlas a través de procedimientos legales .

**En conclusión , la obligación , en la facultad potestativa , es uno de los elementos esenciales de la relación jurídico tributaria , derivada de un hecho imponible y exigible a raíz de un hecho generador .**

---

<sup>52</sup> DELGADILLO GUTIÉRREZ . Luis Humberto . Principios de Derecho . Op. Cit . , p. 101

## **CAPITULO SEGUNDO**

### **EL SISTEMA FEDERAL**

#### **1. CONCEPTO JURÍDICO DEL SISTEMA FEDERAL .**

##### **A) DEFINICIÓN ETIMOLÓGICA DEL FEDERALISMO .**

El concepto de **Federalismo** proviene del latín " foenus " cuyo significado es " unión , alianza , pacto o acuerdo " .<sup>53</sup>

El concepto jurídico del **sistema federal** se considera como una forma de Estado que implica la unión de diferentes entes individuales que , no obstante de su asociación , conservan su autonomía e individualidad , y a la vez , se someten a las disposiciones que esa unión emite.

Al unirse esos Estados libres y soberanos crean una persona federal y forman a un Estado compuesto por entidades federativas , autónomas , que se van a autodeterminar y autoregular , pero nunca autolimitarse , ya que solo tendrán la capacidad de darse sus propias reglas y sus propias normas , pero jamás podrán contravenir al pacto federal que voluntariamente suscribieron .

El **sistema federal** es una combinación del sistema central en cuanto a la homogeneidad y de la independencia de cada uno de sus integrantes , lo cual da como resultado , gobernar a la Federación en su totalidad con un

gobierno propio y en armonía con cada uno de los gobiernos internos de sus miembros .

En consecuencia habrá una coexistencia entre el ámbito local que funge como parte y el ámbito federal que será un todo .

**El Estado Federal es el resultado que se obtiene por medio de dos caminos :**

- el camino de la **federación** , el cual implica una unión de Estados que antes eran independientes , libres y además soberanos .

- el camino de la **descentralización** , en este hay una preexistencia de un Estado central que se desprende de sus partes , hasta dotarlas de autonomía e individualidad .

Como vemos en el camino del federalismo , son varios entes que están separados y voluntariamente deciden unirse ; en el camino de la descentralización , es un solo ente que va a fraccionarse .

El Federalismo " se basa en los valores fundamentales de la asociación humana , que constituye para él , el objeto primario y absorbente de la política , y de la soberanía popular , que forma la expresión legítima del poder político " <sup>54</sup> , es decir , el Federalismo toma como bases tanto la

---

<sup>54</sup> ALBERTONI Ettore A. El Federalismo como Principio y Perspectiva de Nuevas Uniones Económicas y Estatales . Alegatos . Núm. 26 . México . Enero-Abril . 1994 . p.121.

asociación humana y la soberanía popular los cuales darán como resultado a la democracia .

Por lo antes mencionado , podemos decir que el Federalismo es una forma de Estado , en la cual se presenta la unión de varios entes autónomos e independientes , los cuales van a tener un gobierno interno y, que unidos , derivado de un pacto federal , que por voluntad decidieron firmar y acatar, formarán una nueva entidad con personalidad propia denominada Federación , esta nueva entidad constituirá un gobierno global , con su propio gobierno interno.

#### B) FEDERALISMO MEXICANO .

Es voluntad del pueblo mexicano , ya que en él reside la soberanía , constituirse en una república , representativa , democrática y federal .

El concepto de **república** se refiere a una forma de gobierno en donde el pueblo elige a su representante , que no es vitalicio , sino dura en el poder un determinado tiempo , por lo tanto su elección es periódica . En el caso de México el presidente dura en el poder seis años y es electo por los ciudadanos mediante el voto .

**Representativa** significa que al ser soberano el pueblo de México , ejercerá dicha soberanía a través de personas elegidas por él , quienes tendrán la función de representantes de los intereses del pueblo.



**Democrática** quiere decir que es el gobierno del pueblo , por el pueblo y para el pueblo, clásica definición de democracia , pero al fin de cuentas, muy acertada , ya que el gobierno al ser del pueblo , los ciudadanos tendrán la posibilidad de participar en él .

**Federal** , como vimos México decidió elegirla como una nueva forma de Estado, ya que al ser un Estado centralista , se busco darle una organización más eficaz y democrática ; el federalismo es una división de competencias en cuanto al ámbito local y el ámbito federal , pero además de esto , una división de funciones en tres órganos , el ejecutivo, legislativo y judicial .

México a través de la descentralización fue que se creo su federalismo , ya que es constante ver las afirmaciones de gran cantidad de autores asegurando que el Federalismo Mexicano es una copia de el Federalismo Estadounidense y, si bien es éste un ejemplo seguido por muchos países latinoamericanos , particularmente México no tuvo circunstancias equiparables con EE. UU. , ya que su formación del federalismo , tiene orígenes distintos .

El Estado Federal aparece con la Constitución americana de 1787 , fue una resultante de una vinculación jurídico-política de Estados que hasta ese momento eran independientes , pero el caso de México , como señalamos con anterioridad , apareció " con la Constitución Federal de

1824 "<sup>55</sup>, como respuesta de una nueva estructura constitucional , de un Estado que hasta entonces era centralista .

Los estados miembros al tomar la decisión de unirse en una Federación, limitan su soberanía , quedando sometidos a la Constitución Federal y a las leyes que expida el Congreso de la Unión y , aunque internamente pueden decidir , no podrán en ningún momento ir más allá de los límites establecidos por nuestra Carta Magna , que fueron determinados en el pacto federal .

El Sistema Federal " ha traído como consecuencia inmediata y necesaria el establecimiento de dos Gobiernos dentro del territorio nacional : El de los Estados o **Gobierno local** y el **Gobierno federal** o de la Nación , y ambos actúan diariamente con facultades y poderes propios , limitándose recíprocamente en los términos fijados por la Constitución General de la República " .<sup>56</sup>

El Sistema Federal Mexicano consideramos que es una división de competencias , no solo en los niveles local y federal , sino también en el nivel municipal , ya que incluso el municipio se considera como la base del Federalismo .

---

<sup>55</sup> FLORES GÓMEZ GONZÁLEZ , Fernando y CARVAJAL MORENO Gustavo Nociones de Derecho Positivo Mexicano Op. Cit . p.112 .

<sup>56</sup> LANZ DURET , Miguel Derecho Constitucional Mexicano y consideraciones sobre la realidad política de nuestro régimen Edit. Imprentas L.D.S.A . 4a ed . D.F . México . 1947 . p.33 .

El Federalismo Mexicano en la actualidad , no ha seguido los principios que rigen a esta forma de gobierno en su esencia , ya que hay un marcado centralismo y , en lugar de que sean los Estados quienes decidan lo que puede o no hacer la Federación , es totalmente lo contrario . la Federación es la que determina por medio de disposiciones constitucionales , que pueden hacer o no hacer los Estados .

### C) SISTEMA FEDERAL IMPOSITIVO .

Al ver el concepto del Federalismo , aplicándolo al plano impositivo , se presentará una descentralización en las funciones fiscales en cada uno de los niveles , tanto en el nivel Federal , en el nivel Local y en el caso del Municipio , sólo se dará en el plano teórico .

**El Federalismo Impositivo "** es la forma de organización financiera en la que la facultad de tomar decisiones respecto a la prestación de los servicios públicos y a la obtención de los recursos para hacerlo , se ejerce tanto a nivel nacional como subnacional , y su ejercicio está encaminado primordialmente a satisfacer las preferencias de los residentes de cada una de las jurisdicciones interesadas " y "el federalismo también es entendido como el patrón de descentralización de la facultad de determinar los servicios que cada nivel de gobierno debe prestar y la forma de financiarlos " <sup>57</sup>

---

<sup>57</sup> CHAPOY BONIFAZ , Dolores Beatriz Fundamentos Estructurales del Federalismo Fiscal Mexicano Anuario Jurídico , Instituto de Investigaciones Jurídicas , UNAM , Año XV D.F. , México . 1988 p.62.

Es la facultad de la Federación y de los Estados el ver la forma de obtener los recursos para satisfacer los servicios públicos , también sería de los Municipios , pero éstos sólo tienen la facultad de recaudar los impuestos , más no de determinarlos .

En el federalismo fiscal " su núcleo más central está constituido por la idea de que la extensión del poder y las responsabilidades fiscales a los gobiernos locales es más beneficiosa que perjudicial para el bienestar de la sociedad " <sup>58</sup> y es que si hubiera no solo una **descentralización real** a nivel Entidades Federativas , sino además a nivel Municipios , serían , en materia fiscal más prácticos los sistemas tributarios , porque de ésta forma la distribución de los ingresos en los tres niveles , tendrían la gran cualidad de ser equiparables a la mayor parte de las necesidades.

La Constitución Federal no hace una delimitación de facultades tributarias entre los tres niveles , y es por eso que sólo se habla de que hay una facultad concurrente entre la Federación y los Estados ; a continuación transcribiremos una Jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación que señala como se forma el sistema federal impositivo de nuestro país :

**Impuestos , sistema constitucional en materia de .La**  
Constitución General no opta por una delimitación de la  
competencia federal y la estatal para establecer impuestos ,

---

ROCHA MENDOZA , Ricardo . Federalismo Fiscal e Ingresos Tributarios de los Estados de la República Mexicana . Op. Cit. . p 193.

sino que sigue un sistema complejo , cuyas premisas fundamentales son las siguientes :

a) concurrencia contributiva de la Federación , y los Estados en la mayoría de las fuentes de ingreso (artículos 73 , fracción VII y 124) ;

b) limitaciones a la facultad impositiva de los Estados , mediante la reserva expresa y concreta de determinadas materias a la Federación (artículo 73 , fracciones X y XXIX) ;

y

c) restricciones expresas a la potestad tributaria de los Estados (artículos 117 , fracciones IV , V , VI y VII y 118) .

310/953/2o. Construcciones Alpha , S.A. , y coags . Junio 3 de 1954.

346/954/2o. Sindicato de trabajadores de la Concepción Excavación , etc. , de la República mexicana y coags. Julio 5 de 1954.

4828/953/2o. Fernando Rangel y coags. Julio 5 de 1954.

5883/950/2o. Guzín René y coags. Agosto 16 de 1954.

2736/953/2o. Reynaldo Schega y coags. (acumulados). Agosto 27 de 1954.

Jurisprudencia . Quinta Época . Apéndice al tomo CXVIII, Pág. 1026.

En nuestro federalismo fiscal al no existir una determinante delimitación de facultades entre la Federación , los Estados y los Municipios , surge

una real problemática , que conlleva , a una deficiente funcionalidad en el sistema tributario nacional .

La única forma de comprender la división de competencias en el Sistema Federal Impositivo es de la siguiente manera :

- Los Estados poseen un poder tributario originario , que no lo reciben por delegación de la Federación , sino que es un derecho que les corresponde directamente .
- La Federación posee un poder enumerado , ya que éste se deriva de la Constitución .
- Los Municipios poseen un poder delegado , ya que le es otorgado de los Estados a los cuales pertenecen .

Por lo antes dicho , consideramos que el buen funcionamiento de un Sistema Federal Impositivo , es que sea eso , y no un centralismo arraigado en beneficio exclusivo de la Federación .

## **2. CONCEPTO JURÍDICO DE FEDERACIÓN .**

### **A) DEFINICIÓN DE FEDERACIÓN .**

**Federación** proviene del latín " foederatio , tionis " , " acción de federar , entidad compuesta por elementos federados " <sup>59</sup>

---

<sup>59</sup> Enciclopedia Salvat . Edit. Salvat . S.A. . Barcelona . España . 1976 . ELEC-FRAI Tomo V . p.1375

Para definir lo que es la Federación , comenzaremos por establecer la diferencia que existe entre ésta y la confederación :

- " En la **Confederación** , los pueblos se ligan con el órgano central o común , a través de sus propios gobiernos , sin que tengan como pueblos una relación directa con aquél " .<sup>60</sup>

- " En cambio , en la **Federación** , los pueblos se ligan con el órgano común o central , en forma directa y en las materias expresas que se pactan " .<sup>61</sup>

En la Confederación existe un órgano central , en donde cada uno de los Estados es representado por sus respectivos diplomáticos , cuyo nombre es Dieta , la cual es una especie de Congreso , en la que se discuten asuntos primordialmente de carácter internacional .

En la Federación , existe un Congreso Federal , en donde hay una Cámara de Diputados que representa al pueblo y una Cámara de Senadores que van a representar a cada uno de los Estados miembros , en donde se tratan asuntos no sólo de carácter internacional , sino primordialmente de carácter interno .

Es decir , una Confederación es una asociación de Estados soberanos e independientes , " cuyo funcionamiento está sometido a las normas de

---

<sup>60</sup> LÓPEZ PORTILLO y PACHECO, José. Dinámica Política de México, Tercera parte: La resultante soberana. Edit. Planeta Mexicana S.A. de C.V. D.F. México. 1995. p.303.  
Loc. Cit

Derecho Internacional " 62, en base a el Pacto de Confederación que suscribieron .

En la Federación , se presenta una unión de Estados libres y soberanos en su régimen interior , que forman una nueva entidad dotada de facultades superiores , cuya regulación queda sometida al Derecho interno , en base a las disposiciones constitucionales .

La Confederación es transitoria , ya que al cumplir con su objetivo , para lo cual fue creada , esta se disolverá.

La Federación es permanente , y esta se encontrará sujeta en ciertos casos y circunstancias a las decisiones de un gobierno central.

La Confederación , a nivel internacional es considerado como varios Estados con su propia soberanía .

La Federación , internacionalmente , es considerada como un Estado soberano , integrado por varios Estados autónomos e independientes.

Con lo antes mencionado , definiremos a la **Federación** como una entidad , dotada de personalidad jurídica , que tiene un gobierno local para sí y global para los gobiernos independientes que forman parte de

---

SEARA VÁZQUEZ , Modesto . Derecho Internacional Público Edit. Porrúa . S.A. . 14a ed . D.F. , Mexico 1993 p 103



ésta en conjunto , cuyas facultades estarán de forma expresa determinadas en el pacto federal , del cual nació

## B) LA FEDERACIÓN MEXICANA .

La Federación en México ocupa un lugar preponderante en nuestro sistema jurídico , ya que ésta constituye el poder supremo , el cual dimana de un pacto suscrito por cada una de las entidades federativas , en donde se señala su superioridad en el aspecto externo , pero en el ámbito interno , son los Estados quienes gozarán de su soberanía , autonomía y libertad , sin que contravengan las disposiciones señaladas en la Constitución .

En la **Federación** " 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 " .<sup>63</sup>

La Federación está integrada , en base al artículo 43 constitucional , por 31 Estados y un Distrito Federal .

Los Estados son libres y soberanos en su régimen interior , ya que muchos autores señalan que éstos depositan su soberanía a la

---

<sup>63</sup> LOPEZ PORTILLO y PACHECO -rose- Dinámica Política de México . Tercera parte . La resultante soberana . Op . Cit . p.303

Federación , en lo cual disentimos , porque la soberanía al ser del pueblo, es evidente que tanto la podremos encontrar en la Federación como en los Estados , los cuales tienen su propia Constitución y sus propios poderes.

Los Estados van a limitar su soberanía , porque así lo concordaron en el pacto federal , ya que en determinadas materias es la Federación la única que tendrá la competencia para ejercerlas , pero no pensamos que los Estados depositen en su totalidad su soberanía en la Federación.

La residencia de los poderes federales o los poderes internos de la Federación se encuentran en el Distrito Federal , es por eso que va a depender directamente de ésta , en dado caso que estos poderes se trasladaran , el Distrito Federal dejará de serlo , para convertirse en Estado del Valle de México , con lo cual tendrá el pleno derecho de constituir sus propios poderes .

La Federación es una entidad , cuya importancia en México , es indiscutible , así como su hegemonía en cada uno de los renglones de la vida jurídica de nuestro país .

### C) EL ASPECTO TRIBUTARIO EN LA FEDERACIÓN .

Es el **Congreso de la Unión** , el órgano facultado para ejercer la potestad de imponer tributos , a nombre de la Federación , derivado de la obligación constitucional que tienen los particulares de contribuir al gasto público sea de la Federación , como del Distrito Federal , de los

Estados, o de los Municipios , en donde realice el hecho generador de dicha contribución .

La **facultad potestativa de la Federación** la encontramos fundamentada en el **artículo 73 fracción VII de nuestra Constitución** , que señala de manera **expresa** , la facultad que posee el Congreso de la Unión para **imponer las contribuciones destinadas a cubrir el gasto público** .

Este " principio que se conserva intacto desde 1917 en que se promulgó nuestra vigente Carta Magna " <sup>64</sup> , tuvo como objetivo primordial el de evitar , que de manera arbitraria , se impongan contribuciones o se ejerza dicha facultad por cualquier otro órgano al cual no se le haya otorgado el ejercicio de la misma .

Por lo tanto , " el simple rebasamiento de dicha limitación , daría lugar a reclamar la improcedencia de las cargas fiscales así asignadas " . <sup>65</sup>

Como podemos ver, se le otorga constitucionalmente la facultad potestativa al Congreso de la Unión , de una forma clara , sin rodeos , ni sobreentendidos , al determinar que tiene facultad para imponer las contribuciones necesarias a cubrir el presupuesto .

---

SAYEG HELU Jorge El Poder Legislativo Mexicano Edit. Trillas , D.F . México , 1991 p 175  
<sup>64</sup> Loc. Cit.

Este artículo , por consiguiente , constituye un ejemplo de como se señala el otorgamiento de la facultad para establecer contribuciones en forma **expresa** .

El artículo 73 también , en su fracción X , señala la facultad exclusiva de la Federación para legislar en materias relativas a :

- los hidrocarburos
- minería
- comercio
- intermediación y servicios de carácter financiero
- energía eléctrica y nuclear
- industria cinematográfica
- juegos con apuestas y sorteos

Con lo cual resulta evidente , que el Congreso de la Unión podrá imponer contribuciones en las materias señaladas anteriormente , ya que si el tiene la exclusividad de legislar sobre estas materias , y la facultad potestativa solo se ejerce por vía de la ley , queda entendido que nadie más tendrá la capacidad de imponer contribuciones sobre estos rubros .

Este mismo artículo pero en su fracción XXIX , va a señalar las facultades impositivas , en donde , también , sólo la Federación tendrá la potestad tributaria en materia de :

- Comercio exterior

La Facultad Potestativa de la Asamblea de Representantes del D.F.

- Aprovechamiento y explotación de los recursos naturales establecidos en el artículo 27 constitucional . párrafos 4o y 5o . los cuales se refieren a las materias del petróleo y de minería
- Instituciones de crédito y sociedades de seguros
- Servicios públicos concesionados o explotados en forma directa por ésta
- Energía eléctrica
- Producción y consumo de tabaco labrados
- Gasolina y otros productos derivados del petróleo
- Cerillos y fósforos
- Aguamiel y productos de su fermentación
- Explotación forestal
- Producción y consumo de cerveza

Es sólo la Federación quien puede tener la facultad potestativa sobre estas materias , nadie más , ya que aunque los Estados y Municipios participen de lo que se recaude en base a esta imposición , será a criterio de la Federación el porcentaje de participación que determine otorgar .

En el artículo 74 constitucional fracción IV , la **Cámara de Diputados** , podrá analizar las contribuciones que considere necesarias para cubrir el Presupuesto de Egresos de la Federación .

En este artículo la **Cámara de Diputados** tiene la facultad de discutir primero las contribuciones que han de decretarse para cubrir el gasto

público , pero no hay que olvidar que la facultad potestativa está a cargo de el Congreso de la Unión , ya que después de que la Cámara de Diputados discuta el proyecto de Ley de Ingresos , debe turnarla al Senado para su revisión .

La Cámara de Diputados sólo fungirá como Cámara de origen , más no realizará esta labor sola .

Al tener facultades abiertas de carácter impositivo , la Federación puede llegar a establecer contribuciones , en donde los Estados tengan también derecho de establecerlas , ya que en base al artículo 73 fracción VII , el Congreso de la Unión tiene la facultad de imponer contribuciones , sin que se señale que " sea una facultad que **explícitamente le corresponde con exclusión de la facultad de las legislaturas locales** " .<sup>66</sup>

De ahí que puede presentarse la concurrencia de imposición de contribuciones entre los Estados y la Federación .

Es por esta razón que " en los años de 1925 , 1933 y 1947 se llevaron a cabo convenciones nacionales fiscales " <sup>67</sup> , para tratar de resolver el problema de dicha concurrencia .

<sup>66</sup> CARRASCO IRIARTE , Hugo Derecho Fiscal Constitucional Edit. Harla . 2a ed. . D.F. , México . 1993 p.216.

<sup>67</sup> CARPIZO , Jorge y MADRAZO , Jorge Derecho Constitucional Edit. Instituto de Investigaciones Jurídicas . UNAM . D.F. , México . 1991 . p.38.

Actualmente la solución a la doble tributación tiene como antecedente primordial la expedición de la Ley de Coordinación Fiscal , publicada en el Diario Oficial de la Federación el 27 de diciembre de 1978 , entrando en vigor al año siguiente .

El respaldo constitucional que la Suprema Corte de Justicia le ha dado a la doble tributación se establece en el artículo 31 fracción IV , en el que se señala que será obligación de los mexicanos , el contribuir a el gasto público de la Federación , del Distrito Federal , de los Estados o de los Municipios de manera proporcional y equitativa .

Al tener facultad impositiva concurrente la Federación y los Estados , surge una serie de problemas por la existencia de la múltiple tributación , es por esta razón que surge la Ley de Coordinación Fiscal , en la que se determina la manera de poder coordinarse la Federación con los Estados y de esta forma evitar que tanto uno como el otro establezcan un mismo impuesto .

Los Estados al ser libres y soberanos (en su régimen interno) , tienen el albedrío de adherirse o no , a este sistema de coordinación fiscal .

Los Estados que se deciden adherir , como su nombre lo indica , firman un Convenio de Adhesión con la Federación .

Dando lugar posteriormente a la realización de un Convenio de Colaboración entre los Estados y la Federación en donde se establecen

las condiciones bajo las cuales se van a coordinar en materia de impuestos .

Estos convenios tienen como objetivo , el que sea la Federación o el Estado quien grave determinada materia , sin que concurren los dos en esa gravación a la vez .

Cuando son los Estados quienes se abstienen de gravar , recibirán una participación de lo recaudado por ese impuesto por parte de la Federación .

Por otro lado , los Estados y los Municipios van a recibir una parte de lo recaudado del total de impuestos federales , incluyendo en aquellos que existe exclusividad por parte de la Federación .

Por desgracia los convenios no han obtenido el éxito para lo cual fueron creados , ya que la distribución de los ingresos es muy desigual , siendo desproporcionado el porcentaje con el que se queda la Federación y el que le es otorgado a los Estados y a los Municipios .

Pero pensamos que es un gran inicio para evitar la doble o triple tributación y para tratar de buscar una mayor distribución de los ingresos entre los tres niveles de gobierno , teniendo como principal objetivo el bienestar de la población .



La Federación va a establecer los gravámenes de su respectiva facultad potestativa , con una legislación fiscal , y así tiene establecidos impuestos específicos con leyes determinadas para cada uno de los impuestos , como el caso de la ley del ISR , la Ley del IVA , etc.

En ésta legislación federal , la Federación podrá concederle a los Estados la facultad de gravar en determinadas materias que se encuentran reservadas a ella , considerándolas como facultades delegadas , lo cual será como una especie de premio para los Estados , en base a su coordinación con ésta .

Para terminar con este punto , diremos que aun así , es la Federación la que tiene el ámbito de imposición más amplio en lo que se refiere a tributos , con lo cual pensamos necesaria la idea de emprender un sistema de división de facultades potestativas en los tres niveles , encaminada a la facilitación de la propia imposición , como de la contribución , de la recaudación y por último de la distribución de los ingresos.

### **3. CONCEPTO JURÍDICO DE ESTADO .**

#### **A) ETIMOLOGÍA DE LA PALABRA ESTADO .**

La palabra **Estado** proviene del latín " status " , en " el régimen federativo es una porción de territorio cuyos habitantes se rigen por leyes propias , aunque sometidos en ciertos asuntos a las decisiones del gobierno general " .<sup>68</sup>

Cuando los Estados forman parte de un **régimen federal** , van a someterse en algunas materias a la voluntad de la Federación , pero éstos en sus regímenes interiores , van a ser libres y soberanos .

Las entidades que forman parte de una Federación , van a regirse por su Constitución federal y las de los Estados componentes , es decir " los Estados miembros poseen un cierto grado de autonomía constitucional " , ya " que el órgano legislativo de cada Estado miembro es competente en relación con las materias que conciernen a la Constitución de esa comunidad " .<sup>69</sup>

Los Estados al ser parte de una Federación , si bien pueden elaborar y modificar su propia Constitución a través del Congreso Local correspondiente , no podrán en ningún momento contravenir a la Constitución Federal , ya que ésta será la ley suprema que rija tanto a la Federación como a los Estados .

Al hablar de la libertad de éstos para modificar su propia Constitución será en cuestiones que no contraríen la esencia de las disposiciones de la Constitución General , es decir en cuestiones internas del propio ente.

Son libres y autónomos los Estados que pertenecen a un sistema federal, porque van a darse sus propias normas internas a través de sus órganos locales , ya que poseen los poderes ejecutivo , legislativo y

---

<sup>69</sup> KELSEN . Hans . Teoría General del Derecho y del Estado . Op. Cit . , p.378.

judicial internos , distintos a los poderes ejecutivo , legislativo y judicial federales .

El **Estado** que forma parte de un régimen federal , será definido como aquel ente con autonomía e individualidad en su régimen interno , cuya voluntad fue la de asociarse a través de un pacto federal , con otros entes , para formar , en conjunto , una sola entidad dotada de soberanía y supremacía denominada Federación .

#### **B) LAS ENTIDADES FEDERATIVAS EN NUESTRA LEGISLACIÓN .**

Después del régimen centralista en el que vivió México , surge la Constitución de 1824 en donde se convierte a un régimen federal , desmembrando al Estado en varias entidades federativas con libertad y soberanía propia .

Los **Estados** van a tratar los asuntos que pertenezcan al ámbito interno de éstos , a través de sus propios órganos , ya que poseen un poder ejecutivo , legislativo y judicial , independientes de los poderes federales.

El poder ejecutivo local está sustentado por el **Gobernador** , el cual durará en su cargo un periodo de seis años , elegido por el voto popular , cuyas facultades se encuentran en la Constitución Federal y en la Constitución Local del Estado correspondiente .

También , como lo apuntamos en las características de los Estados federados en general , poseen su propia Constitución , la cual es elaborada por su legislativo local .

El poder legislativo local va a constar de una **Cámara de Diputados** , porque evidentemente solo importa en los Estados representar al sustentador de la soberanía , ya que no tendría caso la representación de cada uno de los Estados de la República , si solo se tratarán asuntos competentes y aplicables a una determinada circunscripción .

El poder judicial estará integrado por el **Tribunal Superior de Justicia del Estado** al que corresponda , cuya integración será acorde a lo estipulado en su Ley Orgánica y en la Constitución del Estado determinado .

Los Estados de nuestra República al estar bajo un régimen federal , van a respetar el poder supremo de la Federación , ya que existen una serie de limitaciones bajo las cuales , los Estados se encuentran , para el buen funcionamiento de el sistema federal , como establecimos , aunque un país federado está formado por varios entes , hay una entidad superior que va a unificarlos en el ámbito externo .

Los Estados en su régimen interno , a su vez , van a estar divididos en Municipios , los cuales van a estar administrados por un órgano denominado Ayuntamiento .

### C) EL ESTADO EN SU MATERIA FISCAL .

Los Estados que forman parte de la Federación Mexicana , " concurren con ésta en un poder tributario general " <sup>70</sup> , es decir tienen la facultad potestativa y es a través de sus legislaturas locales que la ejercerán , la cual se encuentra establecida en los artículos 31 fracción IV , en el 40 de la Constitución Federal y en la Constitución Local de cada Estado .

El primer artículo , la Constitución Federal señala como una obligación de los mexicanos contribuir al gasto público de la Federación , del Distrito Federal , así como de **Estados** o de los Municipios , en los cuales residen , ya analizamos que no solo es obligación de los mexicanos , sino de los extranjeros también .

En el artículo 40 constitucional , al ser México un país formado por Estados libres y soberanos , en lo que respecta a su régimen interior , la facultad potestativa será una manifestación de esa soberanía .

Los Estados tienen sus propias Constituciones internas , y es precisamente en ellas , en donde se consagra la facultad potestativa de el Congreso Local correspondiente , para poder establecer contribuciones .

La imposición de contribuciones que se hagan por medio de las leyes expedidas por sus legislaturas correspondientes , tendrán como objetivo cubrir el gasto público en particular del Estado del cual se trate , ya que

---

DE LA GARZA , Sergio Francisco . Derecho Financiero.. Op. Cit . , p.230

éstas disposiciones no tendrán validez fuera de la jurisdicción de ese Estado .

La facultad potestativa del Estado va a ser limitada por las materias en donde la Federación tenga la **exclusividad de la imposición** , expresada por la Constitución Federal , ya que el Estado no podrá ejercer dicha **facultad en estos casos** .

Las materias en las cuales los Estados no tienen facultad potestativa son en las siguientes :

- en tránsito de personas o cosas que atraviesen su territorio
- en la entrada o salida de su territorio de mercancías nacionales o extranjeras
- en la circulación o consumo de efectos nacionales o extranjeros , cuyos impuestos se hayan pagado en aduanas locales , o hayan requerido de inspección , registro o documentación de dicha mercancía
- en expedir o mantener en vigor leyes o disposiciones fiscales que importen diferencias de impuestos o requisitos por razón de procedencia de las mercancías

Las anteriores prohibiciones se establecen en el artículo 117 constitucional , van a determinar lo que no pueden hacer los Estados , ya que esas facultades son exclusivas de la Federación , que al ser el nivel superior del sistema federal , los Estados tendrán que acatarlo .

Para terminar con las prohibiciones constitucionales , el artículo 118 determina que los Estados tampoco podrán gravar derechos de tonelaje, ni de ninguna otra especie sobre puertos , ni imponer contribuciones o derechos sobre importaciones y exportaciones , sin autorización expresa del Congreso de la Unión .

Es decir los Estados podrán gravar en las materias anteriormente mencionadas , pero solamente con la autorización de la Federación , lo cual resulta una verdadera contradicción , porque si bien es señalado que la Federación tiene exclusividad para gravar en materia de comercio exterior, como es posible que se le pueda dar el permiso a los Estados de establecer contribuciones o derechos sobre importaciones y exportaciones .

Consideramos que en ésta fracción en particular deberá de señalarse que la Federación le podrá delegar las facultades de imposición a los Estados en las materias antes mencionadas, ya que dice " tampoco pueden sin el consentimiento del Congreso de la Unión " , tomándolo como prohibición , sin que lo sea.

Es necesario buscar la forma de que no sólo las disposiciones constitucionales , sino , cualquier ley impositiva , tenga una coordinación y una claridad con la que los individuos , en particular , los contribuyentes , sepan que contribuciones tienen su sustento en la legalidad y cuales no la tienen .

Los Estados tienen la facultad potestativa tanto del Estado en general , como de cada uno de los municipios que formen parte de éste .

Asimismo , los Estados pueden suscribir convenios de coordinación en materia fiscal con la Federación , en virtud de su facultad potestativa , con el objeto de solucionar la doble o triple tributación , debido a la concurrencia existente entre la Federación y los Estados , cuando coinciden en gravar fuentes , en donde tanto la Federación como los Estados tengan dicha facultad.

Podemos concluir con las siguientes premisas :

- Los Estados poseen una facultad potestativa inherente a su soberanía
- Esta facultad potestativa va a estar limitada por las materias en las que solo la Federación la pueda ejercer
- La validez de la facultad potestativa estatal será dentro de la circunscripción del propio Estado
- La facultad estatal de establecer contribuciones se amplía a los municipios
- Los Estados pueden coordinarse con la Federación en materia tributaria



#### 4. CONCEPTO JURÍDICO DE MUNICIPIO .

##### A) CONCEPTO GRAMATICAL DE MUNICIPIO .

La palabra **Municipio** proviene de la voz latina de " municipium " , que significa " el modo más elemental de agruparse en una comunidad , dividida social y políticamente en capas o estrados , y el germen de comunidades políticas más amplias y complejas , constituyendo por ello la primera estructura del Estado " .<sup>71</sup>

El Municipio , en un régimen federal , significa la célula en la cual se desarrolla un Estado , y por consecuencia una Federación ; cuya composición lo integra su población, su territorio y su organización de carácter administrativo , denominado Ayuntamiento .

En materia administrativa el Municipio , se considera como una forma de " descentralización por región o territorial , de forma mixta , tanto administrativa como política , que organiza una entidad autónoma , bajo un régimen jurídico especial que implica " <sup>72</sup> :

- " un núcleo de población agrupados en familias "
- "una porción determinada del territorio nacional "
- "determinadas necesidades colectivas , relacionadas principalmente con el gobierno de la ciudad y del territorio que comprende , con exclusión de los servicios federales y los de la entidad federativa " .<sup>73</sup>

---

<sup>71</sup> Enciclopedia Salvat. Edit. Salvat., S.A. Barcelona, España, 1971. MEER-ORDI Tomo IX. p.2340.  
<sup>72</sup> SERRA ROJAS, Andrés. Derecho Administrativo. Edit. Porrúa, S.A. 9a ed. D.F., México, 1979. Tomo I. p.590.  
<sup>73</sup> Loc. Cit.

Es decir , para entender lo que significa que el municipio sea un órgano descentralizado , hay que analizar las características de los órganos descentralizados y los distintos tipos de descentralización existentes , las cuales son : la política y la administrativa , que a su vez se divide en regional , territorial o autárquica y por servicio .

En primer lugar las características de los organismos descentralizados son :

- tienen personalidad jurídica propia
- tienen patrimonio propio
- hay un relajamiento de los vínculos jerárquicos con la organización centralizada
- autonomía orgánica
- autonomía técnica

Los tipos de descentralización son :

La descentralización **política** se identifica con el sistema federal , que es cuando el territorio de un Estado está dividido y en cada una de sus partes tiene los tres poderes ejecutivo , legislativo y judicial .

La descentralización **administrativa** , está vinculada con la administración pública , ya que el poder ejecutivo requiere de

descentralizar algunas de sus funciones , de ahí que a su vez ésta se divide en :

- regional , territorial o autárquica
- por servicio

La descentralización **regional** , territorial o autárquica se refiere a que en una determinada circunscripción se dan su propio gobierno , en base a los lineamientos que están establecidos en la Constitución , es decir , se refiere a demarcaciones territoriales específicas las cuales van a tener una determinada autonomía.

La descentralización por **servicio** , como su nombre lo indica es lo concerniente a la prestación de servicios públicos , básicamente .

" El Municipio es en esencia la organización administrativa encargada de suministrar los servicios públicos fundamentales sobre la base de la unidad territorial " <sup>74</sup> , cuya " cabecera residirá en una comunidad determinada denominada Ayuntamiento , el gobierno electo por voto universal , directo y secreto de sus moradores " .<sup>75</sup>

## B) EL MUNICIPIO LIBRE EN MÉXICO .

El Municipio constituye una de las más antiguas organizaciones en México , porque a la venida de los españoles , cada región que

---

<sup>74</sup> TORRES , Alicia . La Lucha por los Derechos Humanos en el Municipio Libre . Alegatos Núm. 25 . México Septiembre-Diciembre . 1993 . p.94.  
<sup>75</sup> Ibidem . p.93.

conquistaban , fundaban Municipios denominándolos Ayuntamientos , ya que desde la época de la Conquista éste comenzó a darse características propias de la institución actual .

Los primeros antecedentes constitucionales que se datan en México , es " iniciada la vigencia de la Constitución de 1917 " , en donde se le da la verdadera importancia que tiene , al Municipio , considerándolo como célula de nuestro sistema federal , ya que antes , " durante el siglo XIX , el municipio no logró consolidarse " <sup>76</sup> constitucionalmente como tal .

**A partir del reconocimiento por la Constitución Federal , el Municipio se va a considerar como la comunidad originaria de ciudadanos , ya que es la forma más directa de participación democrática , en donde se le va a denominar " Municipio Libre " .**

**El artículo 115 de nuestra Carta Magna , va a señalar el órgano que va a formar la administración interna del Municipio , el que se denomina Ayuntamiento , que se forma derivado de la elección popular directa , es decir por el voto de los miembros que forman parte de éste .**

**Las funciones de los Ayuntamientos , su integración , y el número de sus miembros va a estar determinado en cada una de las Constituciones Locales de los Estados a los cuales pertenezcan y sus respectivas leyes**

---

NAVA NEGRETE , Alfonso . Los Municipios en México . Revista de la Facultad de Derecho de México UNAM . Nums. 142-143-144 Tomo XXXV . Julio-Diciembre 1985 . p.647.

reglamentarias , por lo que no se determina de manera general las características de los Ayuntamientos .

**El Ayuntamiento** es un órgano colegiado que se forma por el Presidente Municipal , los Regidores , los Síndicos , el Secretario y el Tesorero , éstos dos últimos nombrados por el propio Ayuntamiento , a diferencia de los anteriores que son elegidos por el voto popular .

**El Cabildo** es considerado como la Asamblea deliberante del Ayuntamiento que sesiona por lo regular una vez al mes .

**El Presidente Municipal** es el representante político y administrativo del propio Ayuntamiento , el cual realiza las funciones administrativas del poder municipal o sea es el ejecutor .

**Síndico** es considerado como el procurador municipal responsable de vigilar los aspectos financieros del ayuntamiento , además de que los representa jurídicamente en los litigios o asuntos en los que la autoridad municipal tome parte , y en ocasiones realizar la función de auxiliar al ministerio público .

Es decir el síndico " desempeña la labores de procuración y defensa de los intereses municipales , representación de la corporación local ,

funciones hacendarias , y de agente del ministerio público en aquellos lugares en que no lo hay " .<sup>77</sup>

Los **Regidores** van a desempeñar funciones de inspección y vigilancia de el Ayuntamiento , los cuales estarán en proporción al número de miembros que formen parte de un Municipio , pero puede adoptarse el sistema de que sea el mismo número de regidores por cada Municipio de un determinado Estado .

Regidores poseen " un doble papel , primero como integrantes del ayuntamiento , con facultad decisoria , y segundo como miembros de una comisión abocada a una materia especial . Su número es variable y depende del número de pobladores " .<sup>78</sup>

Los Municipios en México van a poseer características propias . que por un lado se señalan en la Constitución , pero que por otro lado se dan en la práctica , en la realidad no es muy común ver que coincidan unas con otras .

Basándonos en las propiedades que poseen los organismos descentralizados , las aplicaremos a la figura jurídica y social del Municipio :

---

CALZADA PADRÓN . Feliciano Municipio Libre . Fortalecimiento del Federalismo Edit. Libros de México . UNAM . D.F . México . 1983 . p 130.

<sup>78</sup> LUGO DAVILA . Alda Alicia Derecho Administrativo Edit. OFFSET Azteca . Zacatecas-Zacatecas . México . 1993 . p 196.

- " es una persona moral , ficticia "
- " tiene patrimonio "
- " tiene nombre "
- "tiene un domicilio " (que viene a ser el lugar donde residen los miembros del ayuntamiento)
- " lo representa y administra el Ayuntamiento " <sup>79</sup>

La jerarquía de leyes que rigen al Municipio serán en primer lugar la Constitución Federal e la República , en segundo lugar será la Constitución Local de los Estados en donde se encuentren establecidos los Municipios , y por último tenemos las leyes orgánicas municipales expedidas por las Legislaturas de cada Estado .

El Municipio mexicano , después de ver cada uno de los aspectos que lo rodean , podemos decir que tiene como objetivo el darle una participación ciudadana a sus integrantes , prestar los servicios públicos correspondientes , regular la actividad de los particulares , dar beneficios de carácter cultural , educacional y demás , encaminados a satisfacer las necesidades de las personas que forman parte de su territorio .

Es una de las instituciones más importantes de nuestro federalismo mexicano , ya que es la muestra más palpable de la descentralización territorial , objetivo principal de cualquier régimen federal , es por eso que se debe afianzar cada vez más la verdadera autonomía de éste .

---

<sup>79</sup> GUTIÉRREZ Y GONZÁLEZ , Ernesto - Derecho Administrativo y Derecho Administrativo al Eslto Mexicano Edit. Porrúa , S.A. D.F. , México 1993 pp.412 y 413

### C) LA COMPETENCIA TRIBUTARIA DEL MUNICIPIO .

Como sabemos , a lo largo de este trayecto , el **municipio** carece de la **facultad potestativa** , es decir de la **potestad de imponer contribuciones** , contando solamente con la **competencia tributaria** , o la **capacidad de recaudar impuestos** .

En nuestro sistema federal , es el Estado quien se encarga de organizar **el aspecto tributario del Municipio** , ya que **son las Legislaturas de los Estados** , quienes **deciden los impuestos que deben de establecerse para cubrir el gasto público del Municipio** .

Pero es clara la **determinación por parte de la Constitución** cuando en su **artículo 31 fracción IV** , **señala como obligación de los particulares contribuir para cubrir las erogaciones realizadas por los Municipios** , si **residieran en éstos** .

Lo lógico sería que si forma parte de una **obligación constitucional** , a **cargo del particular** , **contribuir en los tres niveles de gobierno** y no sólo en la **Federación o en los Estados** , deberían de tener los tres niveles **facultad potestativa** , ya que **nadie más que cada uno de ellos** , van a **saber exactamente lo que necesitan para cubrir las erogaciones correspondientes** .

En el **artículo 115 fracción IV** , nos habla de la **libre administración de su hacienda** , pero . **al ser las legislaturas locales quienes expidan la Ley de**



Ingresos Municipal y por consecuencia ser éstas quienes establezcan las contribuciones de los municipios , van a tener una parte muy importante de la administración de los ingresos municipales , su imposición .

Con lo cual podemos afirmar que al ser el Estado quien posee la facultad potestativa del Municipio , éste no podrá establecer los tributos que los miembros de su circunscripción deberán de cubrir , para sufragar el costo de los servicios públicos y de las funciones propiamente administrativas del Ayuntamiento .

Luego entonces , el Municipio sólo se limitará a las siguientes funciones en materia hacendaria :

- " sólo poseerán competencia tributaria "
- " sólo pueden aplicar la Ley de Ingresos que les aprueba el Estado " (la Legislatura de éste)
- " sólo cumplen los compromisos derivados de la Coordinación " Fiscal
- tendrán derecho a " percibir participaciones derivadas de la Coordinación Fiscal " <sup>80</sup>

Adentrándonos un poco al tema de el Sistema de Coordinación Fiscal , en México puede hablarse de la existencia de " sistemas combinados " <sup>81</sup> , ya que existe tanto la Concurrencia Fiscal como la Coordinación Fiscal .

<sup>80</sup> CASILLAS ÁVILA , Eduardo . Contenido , Estructura y Proceso de Elaboración de la Ley de Ingresos Municipal . Op . Cit . , p 22 .

<sup>81</sup> ROCHA MENDOZA , Ricardo . Federalismo Fiscal e Ingresos Tributarios . Op . Cit . p 214 .

los cuales serán positivos o negativos , en base a la manera que resuelven por una parte la autonomía financiera y por otra parte el desajuste fiscal .

Enfocándonos a el aspecto de autonomía financiera , ocasionará por ende un resultado negativo en la materia impositiva del Municipio , ya que al tener limitada su autonomía por los Estados , el Sistema de Coordinación Fiscal no puede equiparar todavía , la falta de una independencia impositiva del Municipio , llevándolo a un rumbo totalmente contrario de dependencia no sólo a nivel local , sino , y sobretodo , a nivel federal .

" El régimen fiscal por medio de la Ley y los Convenios de Coordinación establece una distribución de los ingresos por impuestos realmente abusiva en favor de la Federación (80%) , de contribuciones federales participables entrega un 17% a los Estados y sólo un 3% a los 2377 municipios existentes en el país " .<sup>82</sup>

Lo anterior , es con el ánimo de ejemplificar el problema tan profundo de la falta de autonomía de los Municipios y además de los Estados , materia en donde debe de existir un afán por encontrar una solución para bien de nuestra sociedad.

---

<sup>82</sup> RINCÓN GALLARDO , Gilberto . Nuevo Marco Jurídico para la Libertad Municipal QUÓRUM Año III Num. 28 D.F. . México . Julio 1994 . p.39.

## **5. DIVISIÓN DE PODERES DEL SISTEMA FEDERAL PARA LEGISLAR .**

México al ser una Federación , existen tanto tres niveles de competencia, como tres órganos en los cuales se presenta una división de facultades .

Los tres niveles de competencia son : el federal , el estatal y el municipal; los tres órganos que se encargan de la organización de el Estado en general son : el poder ejecutivo , el poder legislativo y el poder judicial .

Enfocándonos al poder legislativo , van a haber tres clases de leyes , las federales , las locales y las municipales .

En relación a nuestro sistema fiscal , se considera como un verdadero logro del pueblo mexicano , que sea solamente el poder legislativo quien tenga las facultades para imponer contribuciones , ya que la facultad potestativa sólo puede ser sustentada por el poder legislativo , sin que ningún otro poder pueda tener esa facultad .

### **A) LAS LEYES FEDERALES .**

Las leyes al tener la cualidad de ser federales , quiere decir que van a tener su " aplicación en toda la República y son dictadas por el Congreso de la Unión (cámaras de diputados y de senadores) " <sup>83</sup>

---

<sup>83</sup> FLORES GARCÍA, Fernando y FLORES TREJO, Fernando. Quisimo Edit. Fondo de Cultura Económica. D.F. México 1995 p 16

#### **La Facultad Potestativa de la Asamblea de Representantes del D.F.**

En materia fiscal , como analizamos ya , es el Congreso Federal quien va a legislar en materia de impuestos federales , señalando algunas facultades exclusivas en donde solo podrá gravar éste también , tomando muy en consideración las facultades impositivas abiertas o no delimitadas , ocasionando con esto la facultad potestativa más preeminente de los tres niveles de competencia .

Es por eso que se considera , que el Congreso de la Unión , no sólo tiene facultades de carácter legislativo sino también , " político-administrativas y financiero-tributarias " .<sup>84</sup>

Pero el Congreso de la Unión no sólo se considera como Congreso Federal , sino también había sido considerado como Congreso Local para el Distrito Federal , constitucionalmente hablando .

El D.F. , al ser la sede de los poderes federales , debe de estar sujeto a éstos , ya que el ejecutivo federal , el legislativo federal y el poder judicial federal deben de tener un lugar para establecerse , como se hace en todo régimen federal .

La Constitución va a establecer las " facultades para que diputados y senadores en conjunto , operen como Congreso de la Unión ; y luego

---

<sup>84</sup> SAYEG HELÚ . Jorge El Poder Legislativo Mexicano . Op. Cit. . p. 158.

establece facultades que sólo son de los senadores , y otras que sólo son de los diputados " .<sup>85</sup>

## B) LAS LEYES LOCALES .

Las leyes locales o también llamadas estatales , van a ser " dictadas por la legislatura local (diputados del estado) y solamente se aplican dentro del estado respectivo " .<sup>86</sup>

Las legislaturas locales solo se forman por una Cámara , que es la de Diputados , ya que solo van a representar a los individuos que forman parte de la jurisdicción del Estado determinado , siendo ilógico que existiesen los representantes de cada uno de los Estados que conforman a la República , porque en una Legislatura Local sólo se van a tratar asuntos relacionados con el Estado correspondiente .

Las legislaturas de los Estados en materia fiscal , no solo poseen facultad potestativa para sí , sino que poseen dicha facultad para los Municipios .

La expedición de las Leyes de Ingresos de los Estados , como de los Municipios van a ser emitidas por la Legislatura Local .

Cabe señalar la existencia de limitaciones constitucionales a la facultad potestativa de los Estados , e incluso , se van a determinar, los casos en

---

<sup>85</sup> GUTIÉRREZ y GONZÁLEZ . Ernesto . Derecho Administrativo y Derecho Administrativo al Estilo Mexicano . Op Cit . , p 38

<sup>86</sup> FLORES GARCÍA . Fernando y FLORES TREJO . Fernando . Civismo . Op Cit . , p 16

los que las Legislaturas de los Estados podrán legislar en materia impositiva , previo permiso del Congreso de la Unión .

### C) LAS LEYES MUNICIPALES .

Los Municipios no poseen una legislatura propia , pero aun así tienen leyes municipales , que son emitidas por los Congresos Locales .

Pensamos como una propuesta muy positiva el que los municipios al estar " sujetos al capricho de la entidad federativa , pues no hay quien los represente y defienda cuando se propone la creación y expedición de una ley que los pueda afectar " , exista un " senado local " <sup>87</sup> , en donde esos senadores locales representaran a los municipios que , al ser personas morales, tienen derecho de ser representados ante una legislatura local .

Como lo mencionamos anteriormente , los Municipios carecen de potestad tributaria , porque el Estado es quien va a determinar las contribuciones , que considere necesarias para cubrir el gasto municipal.

El gran objetivo de todo sistema jurídico legislativo debe ser el que todo individuo sea representado , y respetado , en particular en materia fiscal, debe , además , buscarse la forma en que se establezca la equidad y la proporcionalidad , de lo que se pide , de lo que se da y en lo que se aplica .

---

<sup>87</sup> GUTIÉRREZ y GONZÁLEZ , Ernesto. Derecho Administrativo y Derecho Administrativo Op. Cit. . p.63.

### CAPITULO III

#### LA FACULTAD POTESTATIVA DEL D.F. .

##### 1. EVOLUCIÓN HISTÓRICA DEL D.F. .

México , siendo un país lleno de historia , de riqueza cultural , de tradiciones , de recuerdos , en una palabra , lleno de antecedentes que marcan su destino , siempre sacrificado pero triunfalista , siempre esforzado , lleno de nacionalismo y de orgullo por los que vivieron y viven en él ; país noble en todos los aspectos , que lo hemos convertido en nuestro , al fin de cuentas .

##### A) ORIGEN DEL D.F. .

Es con la creación de **Tenochtitlan** , que se le da origen a la Ciudad de México , " cuyo nombre es en honor de su fundador Tenoch caudillo de los aztecas , significa " lugar del tunal en la piedra " , en el año de 1327, en un sitio llamado Mechtli o México que quiere decir el lugar de los mexicanos , fue edificada la Ciudad , sitio en el que ha permanecido a través de los siglos " .<sup>88</sup>

Posteriormente viene la etapa de la Conquista dentro de los antecedentes de el D.F. , considerándolo como ciudad o como el centro de la organización de México en general , en donde se da un cambio radical debido a la caída de Tenochtitlan .

---

<sup>88</sup> SERRA ROJAS . Andrés . Derecho Administrativo Op Cit . p.559.

Hernán Cortés en el año de 1519 edifica , sobre las ruinas de Tenochtitlan , la Ciudad de México , erigiendo su centro en la Plaza Mayor , sin reconocimiento oficial todavía por la corona .

Con la " Real Cédula del 4 de julio de 1523 se erigió a la capital en la Ciudad y recibió su escudo de armas , posteriormente un año después se amplía el Ayuntamiento , que Hernán Cortés había fundado en Coyoacán , y la Real Cédula del 24 de octubre de 1539 extiende su jurisdicción a 15 leguas con el título de " Muy Noble , Insigne y muy Leal Ciudad " " .<sup>89</sup>

Es entonces cuando los asuntos de gobierno se encuentran a cargo de el Virrey , en donde se va a centrar toda la vida política de la Nueva España en la Ciudad de México .

El gobierno de la Ciudad de México no sólo era el virrey , sino la real audiencia , en donde México estaba formado por provincias .

El problema original de los primeros años de la Ciudad de México como Nueva España fue , para los virreyes , la gran explosión demográfica que se estaba presentando para esas fechas y es cuando adquiere una importancia considerable la prestación de servicios públicos .

---

<sup>89</sup> Ibidem , p.560.



Conforme fue pasando el periodo de la Colonia , el centro de México seguía teniendo transformaciones y variaciones en cuanto su administración y organización interna .

Como un **México Independiente** , no cambia la importancia que tenía la Ciudad de México , y derivada de una disputa entre conservadores y liberales , deciden establecer en la Constitución de 1824 el régimen federal .

Es " el 31 de enero de 1824 , al aprobar el Congreso el Acta Constitutiva de la Federación " , en donde se le da ocasión para " erigir al Distrito Federal ; todos llegaron a la conclusión de que la capital tenía que ser la Ciudad de México , por ser la única con toda clase de facilidades , edificios y comunicaciones " <sup>90</sup>

Es en ésta misma Constitución de 1824 , que se determina como facultad del Congreso de la Unión señalar cual debe ser la sede de los poderes federales .

Por decreto del 18 de noviembre de 1824 , el Congreso General , derivado de la iniciativa de Guadalupe Victoria y de otros legisladores , determinaron a la Ciudad de México , como sede de los Poderes de la Unión y le asignó el nombre de **Distrito Federal** .

---

<sup>90</sup> VAZQUEZ . Josefina Zoraida , AAVV . Historia de México . Edit. Salvat . S.A . Barcelona . España . 1978 . Tomo VIII . p.1786

En 1824 el Distrito Federal estaba integrado por **municipios** , estableciéndose en éste el Gobierno General .

En 1836 con la caída del federalismo y el volver a el régimen centralista con la promulgación de las Siete Leyes Constitucionales , se le otorgaba la potestad al gobierno nacional de la república centralista , " el nombrar a los gobernadores de los departamentos , ya que los Estados se convirtieron en **departamentos** y , por ende las legislaturas locales se convirtieron en **juntas departamentales** " .<sup>91</sup>

En base a las disposiciones anteriores a la Ciudad de México , se va a incorporar el Distrito Federal , a el **Departamento de México** , pero éste considerado como la **sede de los poderes centrales** , el cual se gobernó por un gobernador con ayuntamientos a cargo de un prefecto designado por el Congreso Nacional .

Por mandato de Santa Anna , en el año de 1841 , quedaron sin efecto las **Siete Leyes Constitucionales** , y es en agosto de 1846 , con el pronunciamiento de la **Ciudadela** del General Mariano Salas , lo que da **inicio a el restablecimiento de la Constitución de 1824** .

" El 6 de diciembre de 1846 se instaló el nuevo Congreso Constituyente , el cual ratificó de manera formal la nueva Constitución (de 1824) , y emitió el Acta de Reformas Constitucionales en donde se dictan los

---

<sup>91</sup> Ibidem p.1818.

principios protectores de los derechos del hombre " <sup>92</sup> , y se vuelve a adoptar el régimen de república , representativa democrática y federal .

En el restablecimiento de la Constitución federalista se le denominará a la Ciudad de México , otra vez , **Distrito Federal** , siendo de nuevo la sede de los poderes federales .

" El 22 de abril de 1853 " , " Santa Anna inconforme con el régimen constitucional existente , publica la Bases para la Administración de la República hasta la promulgación de la Constitución , en virtud de las cuales , quedó concentrado todo el poder en manos de su Alteza Serenísima , título que se había otorgado Santa Anna " . <sup>93</sup>

El Distrito Federal se le denominará durante éste periodo como **Departamento de México** , nombre que se le daba durante la vigencia de la Constitución centralista .

Durante ésta época de dictadura , el Departamento de México se gobernó por un ayuntamiento de México compuesto el Cuerpo Municipal de un presidente , 12 regidores y un síndico .

Santa Anna abandona el poder en el año de 1855 , al año siguiente se iniciaron las sesiones del Nuevo Congreso Constituyente y es hasta el 5 de febrero de 1857 , después de ocho meses de discusiones , que se

---

FLORES GÓMEZ GONZÁLEZ . Fernando y CARVAJAL MORENO . Gustavo . Nociones de Derecho . Op

Cit . p 34

<sup>91</sup> Loc. Cit.

jura la nueva Constitución , en su artículo 46 señala al **Distrito Federal** como sede de los poderes federales y en el caso de que éstos se trasladaran a otro lugar , será denominada ésta circunscripción como Estado del Valle de México .

La base gubernamental del Distrito Federal fue la de los ayuntamientos elegidos por el voto popular .

En 1861 con la toma en el poder de Juárez , por decreto del 6 de mayo del mismo año , se señala como estructura interna del Distrito Federal la **municipalidad** .

El Distrito Federal estaba a cargo de la Secretaría de Gobernación , pero como el gobierno del Distrito Federal iba a ser designado , Juárez decidió que éste se dividiera y se encontrara administrado en municipalidades.

Durante el periodo de el emperador Maximiliano , con el decreto de " el 3 de marzo de 1865 se determina la división de el territorio nacional en ocho **grandes porciones** que se dividen asimismo en cincuenta **departamentos** , cada departamento a su vez , en **distritos** y cada distrito en **municipios** " <sup>94</sup>

---

<sup>94</sup> DE LA TORRE VILLAR , Ernesto , AAVV. Historia de México . Edit. Salvat , S.A. , Barcelona , España . 1978 . Tomo IX . p.2100

En el gobierno de Porfirio Díaz es " en el año de 1899 " que el Congreso aprueba los límites de el Distrito Federal , bajo " la división del territorio en una municipalidad y seis prefecturas " .<sup>95</sup>

En 1903 se abolieron los distritos y se crearon trece **municipalidades** , que fueron las de :

México

Guadalupe-Hidalgo

Azcapotzalco

Tacuba

Tacubaya

Mixcoac

Cuajimalpa

San Ángel

Coyoacán

Tlalpan

Xochimilco

Milpa Alta

Ixtapalapa

" El Presidente de la República , como titular del Ejecutivo Federal ejerció el Gobierno del Distrito Federal mediante la Secretaría de Gobernación y por conducto de tres funcionarios , que eran el

---

<sup>95</sup> Manual de Organización Institucional del Departamento del Distrito Federal . Edit. Porrúa . S.A. . D.F. . México . 1995 . p.357.

Gobernador del D.F. , el Presidente del Consejo Superior de Salubridad y el Director de Obras Públicas . Sin embargo , los ayuntamientos conservaron **sus funciones políticas y las de tipo consultivo y de vigilancia en lo administrativo** " .<sup>96</sup>

Don Venustiano Carranza , en 1917 con la Constitución de éste año señala que el Distrito Federal estará a cargo de un Gobernador , dependiente de forma directa del ejecutivo federal , el Distrito Federal se divide en municipios cuya organización dependía de sus respectivos ayuntamientos .

En 1928 es reformado el artículo 73 de la Constitución de 1917 y se va a crear con ésta una nueva estructura de el **Distrito Federal** , constituyéndolo en **trece delegaciones** y un **Departamento Central** , es decir , lo que antes componía a la Ciudad de México y a las municipalidades , se convierten en el Distrito Federal y trece delegaciones , organizada por el Departamento del Distrito Federal .

El 31 de diciembre de 1928 , se le cambia de denominación al **Departamento Central** , por el de **Departamento de el Distrito Federal**.

Es en este año que se extingue la organización municipal y con esto también se omite la figura del Gobernador quedando a cargo de el Distrito Federal el **Presidente de la República** , cargo que realizará a través de el **Jefe de el Departamento del Distrito Federal**.

---

Loc. Cit.

En 1941 el Distrito Federal quedará formado por la Ciudad de México y doce delegaciones .

En 1970 se crean 16 delegaciones , constituidas por las doce que se habían formado anteriormente , y dividiéndose la Ciudad de México en cuatro delegaciones más que serán :

Cuauhtémoc

Benito Juárez

Miguel Hidalgo

Venustiano Carranza

Es así como los límites actuales de el Distrito Federal se basan en el decreto del 15 y del 17 de diciembre de 1898 y del 27 de julio de 1994 , el cual va a estar dividido en 16 delegaciones que son :

Alvaro Obregón

Azcapotzalco

Benito Juárez

Coyoacán

Cuajimalpa de Morelos

Cuauhtémoc

Gustavo A. Madero

Iztacalco

Iztapalapa

**Magdalena Contreras**

**Miguel Hidalgo**

**Milpa Alta**

**Tláhuac**

**Tlalpan**

**Venustiano Carranza**

**Xochimilco**

Su gobierno interno va a estar a cargo de el Departamento del Distrito **Federal** .

En la actualidad se encuentra formado de esta forma el Distrito Federal , el cual ha sufrido una **serie de modificaciones** en cuanto a su forma de organización interna , pero es éste , desde épocas sumamente remotas , el que se ha constituido como la sede de los poderes de la Unión .

#### **B) NATURALEZA JURÍDICA DEL D.F. .**

Desde nuestros ancestros el Distrito Federal se ha constituido como un lugar clave en la vida de nuestro país , debido a que es un territorio céntrico , al cual siempre se le ha prestado una mayor atención en todos los aspectos .

El Distrito Federal es la " residencia de los Supremos Poderes de la Federación y centro de la administración federal " <sup>97</sup>

---

DEL CASTILLO VELASCO , José María . Ensayo sobre el Derecho Administrativo Mexicano . Edit. Instituto de Investigaciones Jurídicas , UNAM . 1ª ed. facsímil . D.F. . México . 1994 .



En el presente , al ser éste la **sede de los poderes federales** , es indispensable saber cuales son los principios que lo rigen , y en si cuales son las características que conforman su propia naturaleza , enfocada al plano jurídico .

El maestro Ignacio Burgoa Orihuela nos dice que " dentro de un Estado Federal debe existir una circunscripción territorial que sirva de asiento a **los órganos federales o poderes federales** " <sup>98</sup> , ya que todo Estado que decida estar conformado como Federación requiere tener una circunscripción propia , en la cual , establezca y administre los poderes generales que organizan a ésta , en conjunto .

" **El Distrito Federal** es una persona , que tiene plena capacidad de goce y de ejercicio para realizar toda clase de actos jurídicos que le determine la ley , tiene como atributos personales un nombre , patrimonio propio , domicilio " <sup>99</sup> y finalmente tiene sus tres órganos conformados por el poder ejecutivo , legislativo y el judicial .

Es decir el Distrito Federal a través de sus órganos que lo representan va a realizar los actos pertenecientes de una entidad con personalidad y atributos propios , pero con plena conciencia de que es éste el territorio en donde se establecen los poderes de la unión y es por eso que va a

---

BURGOA ORIHUELA . Ignacio . Derecho Constitucional Mexicano . Edit. Porrúa . S.A. 3a ed. D.F. México . 1979 . p.820.

<sup>99</sup> GUTIÉRREZ y GONZÁLEZ . Ernesto . Derecho Administrativo . Op. Cit. . p.333.

tener aspectos distintos a los de cualquier otra entidad que forma parte de la Federación mexicana .

**El Distrito Federal** es considerado como la Ciudad de México , como la capital de los Estados Unidos Mexicanos , ya que es una entidad federativa con personalidad jurídica y patrimonio propio , con plena capacidad para adquirir toda clase de bienes que necesite para prestar **los servicios públicos a su cargo** .

Con lo antes mencionado podemos resumir que la naturaleza jurídica de **el Distrito Federal** consiste en que :

- es la sede de los poderes de la unión
- **es una persona moral**
- tiene nombre propio
- **tiene patrimonio propio**
- **tiene un domicilio propio**
- **tiene órganos legislativo , ejecutivo y judicial**

#### **C) GOBIERNO DEL DISTRITO FEDERAL .**

**Es distinto el hablar de Distrito Federal y de el Departamento de el Distrito Federal** , ya que en ocasiones se consideran como sinónimos , confundiendo a la entidad , con el órgano que la administra.

El **poder ejecutivo** del Distrito Federal se encuentra a cargo del **Presidente de la República** , quien desempeña sus funciones a través

de el Jefe del Distrito Federal , el cual se encarga de los asuntos meramente administrativos .

Con las próximas reformas a el Distrito Federal , éste ya no quedará a cargo del Presidente de la República , sino que se establecerá la figura del Gobernador del Distrito Federal .

En sí el órgano denominado **Departamento del Distrito Federal** , va a ayudar a el Presidente de la República a la administración de el Distrito Federal , éste forma parte del " tipo de organización centralizada federal : política , administrativa y desconcentrada " .<sup>100</sup>

Al referirnos a una organización **centralizada** significa que los órganos están bajo una relación de dependencia jerárquica a la Administración Pública Federal .

**Política** quiere decir que se considera a el Estado como una unidad , o como la existencia de un poder central .

**Administrativa** se refiere a uno sólo de los órganos en los cuales se dividen las facultades (ejecutivo , legislativo , judicial) , o sea a el poder ejecutivo , al cual le va a corresponder la función gubernamental .

Para finalizar , tenemos que el Departamento del Distrito Federal además de lo anterior , es un órgano **desconcentrado** , el cual se

---

<sup>100</sup> SERRA ROJAS . Andrés . Derecho Administrativo . Op. Cit . p.571

caracteriza por ser un " órgano administrativo que no se desliga del poder central y a quienes se les otorgan ciertas facultades exclusivas para actuar y decidir , pero dentro de limites y responsabilidades precisas " <sup>101</sup> , que no lo llevan a su autonomía .

Al comprender la naturaleza de el Departamento del Distrito Federal , vemos que éste fue creado con el propósito de evitar problemas de carácter conflictivo , que se engendran como resultado de la coexistencia entre un poder local y uno federal , en un mismo territorio .

Las funciones de el Departamento de el Distrito Federal someramente se centran en materias de gobierno , jurídica , administrativa , de hacienda, de obras , servicios , social y económica , entre otras que estarán a cargo de las dependencias siguientes :

**Secretaría de Gobierno**

**Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda**

**Secretaría de Desarrollo Económico**

**Secretaría del Medio Ambiente**

**Secretaría de Obras y Servicios**

**Secretaría de Educación , Salud y Desarrollo Social**

**Secretaría de Finanzas**

**Secretaría de Transportes y Vialidad**

**Secretaría de Seguridad Pública**

**Oficialía Mayor**

---

<sup>101</sup> ibidem , p.472.

### Contraloría General

Como podemos ver , resultaría incoherente hablar indistintamente de el Distrito Federal (entidad , sede de los poderes de la unión) y de el Departamento del Distrito Federal (órgano administrativo de el Distrito Federal) .

Existen a su vez organizaciones que intervienen en la vida interna de el D.F. , teniendo como cúspide en la pirámide interna de la organización del D.F. a " **las delegaciones políticas** , que son un órgano político de gobierno muy importante por el número de personas , servicios , obras y negocios que tienen que atender " .<sup>102</sup>

Las delegaciones son órganos desconcentrados de el Departamento de el Distrito Federal , cuya función primordial estriba en la prestación de los servicios públicos , ya que el D.F. es una de las entidades más pobladas de todo México , por lo cual se requiere de varios organismos que asistan dicha función .

Posteriormente dentro de ésta pirámide siguen los comités de manzana , las asociaciones de residentes , juntas de vecinos y por último los consejos consultivos , los cuales son organizaciones de ciudadanos que se encargan de dar peticiones a la autoridad , la cual las puede tomar o no en cuenta

---

<sup>102</sup> LUGO DÁVILA , Alda Alicia Derecho Administrativo . Op. Cit. , p.139

**La Facultad Potestativa de la Asamblea de Representantes del D.F.**

Todo este tipo de organizaciones se les considera como la instancia más cercana a los ciudadanos , con las cuales se busca ser un intermediario entre las personas y las delegaciones , enfocadas a el aspecto de los servicios públicos .

Es decir , en cada delegación del D.F. , habrá comités de manzana que son creados por las asociaciones de residentes , éstos van a organizar las juntas de vecinos y así formarán un consejo consultivo para el D.F. .

Los consejos de ciudadanos , es un órgano de representación vecinal y participación ciudadana en cada delegación de el D.F. , por medio del voto libre , secreto y personal de los ciudadanos vecinos de la mismas .

Los consejos de ciudadanos , vienen a sustituir los órganos de colaboración ciudadana y vecinal vigentes hasta 1995 , dando como ventaja que los consejos de ciudadanos se eligen de manera directa , a diferencia de los jefes de manzana , las asociaciones de residentes , las juntas de vecinos y el consejo consultivo , los cuales son electos de una manera indirecta .

Este tipo de organizaciones , no tiene una fuerza contundente en la estructura interna de el D.F. , ya que por desgracia la apatía de tanto los que forman éste tipo de organizaciones , como la de los propios ciudadanos que , en el caso de los consejos de ciudadanos , tiene la facultad de elegirlos , deriva en una carente representatividad , de la que tanto se discute , pero que al tener la vía del voto pocos la utilizan .

Pero no sólo el Distrito Federal va a tener a el poder ejecutivo , sino que tiene un poder legislativo y un poder judicial , que van a atender los asuntos referentes a éste .

El **poder legislativo** de el Distrito Federal constitucionalmente se encuentra a cargo del **Congreso de la Unión** , en coexistencia con la **Asamblea de Representantes del D.F.** .

“ Desde la Constitución de 1824 se concedió al Congreso de la Unión en el artículo 50 fracción XXVIII , la facultad de ejercer en el Distrito Federal las atribuciones del poder legislativo de un Estado ” , “ por la necesidad de conceder a los poderes federales un territorio propio que garantice su independencia frente a cualquiera de los otros Estados ” .<sup>103</sup>

Cuando hablamos de que el poder ejecutivo y legislativo locales para el D.F. coinciden con los poderes federales , no debe de generar confusión en cuanto a las facultades de éstos , ya que se delimitan constitucionalmente , cuando fungen como poderes locales y cuando lo hacen como poderes federales .

El **poder judicial** de el Distrito Federal lo compone el **Tribunal Superior de Justicia del D.F.** , la **Procuraduría General de Justicia del D.F.** que es el ministerio público esta entidad , las **Juntas Locales de Conciliación y Arbitraje** , cuya función es de carácter jurisdiccional

---

<sup>103</sup> SAYEG HELÚ . Jorge . El Poder Legislativo Mexicano . Op. Cit . . p.172.

laboral y el **Tribunal de lo Contencioso Administrativo del D.F.** , éste último es administrativo y es por eso que no se encuadra dentro del Tribunal Superior de Justicia del D.F. .

Es comprensible que el D.F. al ser la sede de los poderes federales , son éstos quienes **se encargarán del gobierno del D.F.** , los cuales ejercerán sus facultades ya sea por sí o por medio de los órganos , si se puede denominar internos propiamente del D.F. .

La distribución de las atribuciones tanto de los órganos federales pero locales para el D.F. , como de los órganos auxiliares internos del D.F. que son la Asamblea de Representantes del D.F. , el Departamento del D.F. y el Tribunal Superior de Justicia , estarán señaladas en la Constitución Federal .

" Son múltiples las leyes que se ocupan de reglamentar la actividad del el Distrito Federal " <sup>104</sup> , pero principalmente las que enunciaremos a continuación se consideran básicas para la organización de éste:

En primer lugar la ley que rige a el Distrito Federal como ley suprema es la **Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos** , que es federal para éste ámbito y local para el ámbito del Distrito Federal .

---

<sup>104</sup> GUTIÉRREZ y GONZÁLEZ . Ernesto Derecho Administrativo .Op. Cit. . pp 380 y 381.



Posteriormente tenemos a la **Ley Orgánica de la Administración Pública Federal**, la cual establecerá las bases de la organización de la administración pública federal, centralizada y paraestatal.

La **Ley Orgánica de el Distrito Federal** se va a encargar de regular la vida administrativa de el D.F., ya que éste por ser la sede de los poderes de la Unión, no posee propiamente una Constitución de carácter local, por tener características propias, no equiparables con una entidad federativa, ya que no sólo se le considera como tal, sino además fue elegida como el territorio en donde se establecen los poderes de la unión.

En cuanto al régimen financiero de éste se encargaba la **Ley de Hacienda del Departamento del Distrito Federal**, ahora **Código Financiero del Distrito Federal**, el cual regula la obtención, administración y la aplicación de los ingresos del Distrito Federal, la elaboración de los programas base del presupuesto de egresos, la contabilidad que de los ingresos, fondos, valores y egresos se realice encaminada a la Cuenta Pública, así como otras disposiciones de carácter financiero.

La **Ley de Desarrollo Urbano de Distrito Federal**, cuyo objetivo es ordenar el desarrollo urbano de ésta entidad, conservar y mejorar su territorio, y establecer las normas conforme a las cuales se determinarán los usos, destinos y reservas de tierras, aguas y bosques del D.F.

## **2. LA FACULTAD POTESTATIVA DEL D.F. .**

### **A) RÉGIMEN FINANCIERO DEL D.F. .**

En relación a el **Distrito Federal** , era el **Congreso de la Unión** quien actuaba como órgano legislativo local y es debido a esto que a él le correspondía la expedición de la ley de ingresos y la aprobación de su presupuesto de egresos , regulado en el artículo 73 fracción VI de la **Constitución Federal** .

La Ley Orgánica de el D.F. señalaba que los ingresos correspondientes a el **Distrito Federal** serían los que anualmente se determinaren en su respectiva **Ley de Ingresos** , que se emitía , como ya lo mencionamos , por el H. **Congreso de la Unión** , el cual al establecer el sistema de ingresos debía de tomarse en cuenta también la coordinación con los de la **Federación** para evitar , hasta donde fuera posible , la **sobreposición de gravámenes** ; los egresos del D.F. serían los que se determinaren en el **Presupuesto de Egresos** que le correspondía .

Con respecto a las funciones hacendarias del **Distrito Federal** , éstas serán realizadas por la **Tesorería del Distrito Federal** . Además las leyes de ingresos y los decretos relativos al presupuesto de egresos , que son anuales , eran contenidos en la **Ley de Hacienda del Departamento del Distrito Federal** , en la que se agrupaban las disposiciones legales relativas a los diversos tributos e ingresos que percibía el **Distrito Federal** .

Al hablar en sentido pretérito de la mayor parte de las disposiciones mencionadas , es por la razón de que en la actualidad , con la serie de modificaciones que se han venido haciendo , no podemos hablar de que el Congreso de la Unión siga en su carácter de Legislativo Local para el Distrito Federal , por los menos no pragmáticamente hablando .

Lo anterior es por la creación de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal , y no en el estricto sentido de su creación , sino en el aspecto de la evolución que se le ha venido dando a las facultades de éste órgano .

Al hablar de la **actividad financiera de el Distrito Federal** , luego entonces, quedará de la siguiente manera :

La **Ley de Ingresos** de el Distrito Federal , la expide actualmente la **Asamblea de Representantes del Distrito Federal** , por considerarlo , materialmente hablando , como el Congreso Local del Distrito Federal .

El Presupuesto de **Egresos** lo va a aprobar , asimismo , la **Asamblea de Representantes del Distrito Federal** .

La Ley Orgánica de la Administración de el Distrito Federal señala que será la **Secretaría de Finanzas** , la cual forma parte de el Departamento del Distrito Federal , quien recaudará y administrará en términos generales los impuestos , derechos , contribuciones de mejoras ,

productos , aprovechamientos y demás ingresos a que tenga derecho el Distrito Federal .

En cuanto a los **Convenios de Coordinación** será la misma Secretaría quien determinará , recaudará y cobrará los ingresos federales coordinados y acuerdos que rijan a la materia ,

La **Tesorería** , es quien va a coordinar la administración , recaudación , comprobación, determinación y cobro de las contribuciones , aprovechamientos y sus accesorios , así como de los productos señalados en la Ley de Ingresos del Distrito Federal y demás disposiciones relativas a esto .

La Tesorería es quien va a administrar , asimismo , las funciones de carácter operativo inherentes a la recaudación , comprobación , determinación y cobranza de los **Ingresos federales coordinados** , con base en los acuerdos del Ejecutivo Federal y del Jefe del Departamento del Distrito Federal .

La **Secretaría de Hacienda y Crédito Público** se encargará de los aspectos fiscales federales , en lo referente a su recaudación y aspectos de carácter administrativo como el RFC .

Con respecto a los ingresos y las contribuciones relativas a el Distrito Federal , será ahora el **Código Financiero** , expedido por la Asamblea

de **Representantes del Distrito Federal** , quien rija ésta gama de disposiciones fiscales para el Distrito Federal .

Es así como hace casi tres años , desde las reformas de 1993 , publicadas en el Diario Oficial el 25 de octubre , se da un giro total a el aspecto tributario en el Distrito Federal .

#### B) LA POTESTAD IMPOSITIVA EN EL D.F. .

Al hablar de el régimen financiero en el Distrito Federal antes y después, vamos a encontrar la facultad de imponer las contribuciones **encaminadas a cubrir el gasto público como parte de la actividad financiera** en esta entidad .

El Distrito Federal al **ser la sede de los poderes de la unión** , van a regir sobre ella los poderes federales , con la coexistencia de órganos locales, ya que el llevar a cabo la administración de la Federación y además de el territorio en el cual se asienta , se requiere de ayuda , particularmente si analizamos las características propias de el D.F. , como la de ser la ciudad más poblada de el mundo .

En nuestro capítulo primero vimos que la **facultad potestativa** significa el poder , por parte del el Estado , de imponer contribuciones encaminadas al pago del gasto público .

La imposición de contribuciones a los particulares sólo puede ser realizada mediante una **ley** , porque sin ésta no habrá tributo .

Es por eso que se debe de señalar , en forma **expresa** , los hechos que van a generar dichas contribuciones , ya que derivado de esto depende la validez de una ley tributaria .

Volviendo al Distrito Federal , nuestra Constitución Federal , que es la **Ley Suprema** , tanto para la Federación , como para los Estados y asimismo para los Municipios , en su artículo 73 fracción VI , señala que las facultades legislativas relativas a el Distrito Federal que no estén **expresamente** conferidas a la Asamblea de Representantes , las seguirá ejerciendo el Congreso de la Unión .

La Asamblea de Representantes , expidió un Código Financiero , que vino a derogar a la Ley de Hacienda expedida por el Congreso de la Unión , en la cual se establecían las contribuciones relativas a el Distrito Federal .

Esta facultad de la Asamblea se basa , según la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación , en los siguientes artículos :

...

Artículo 122 , en su fracción IV , incisos b) , c) , último párrafo y g) , y en su disposición V ; disposiciones que insertadas a la letra dicen :

" Artículo 122 El Gobierno del Distrito Federal está a cargo de los Poderes de la Unión , los cuales lo ejercerán por sí o a través de los órganos de Gobierno del Distrito Federal representativos y democráticos, que establece esta Constitución .

" I . . . .

" IV . La Asamblea de Representantes del Distrito Federal tiene facultades para :

" a) . . . .

" b) Examinar , discutir y aprobar anualmente el Presupuesto de Egresos del Distrito Federal , analizando primero las contribuciones que a su juicio deban decretarse para cubrirlos .

" c) . . . .

Sólo se podrá ampliar el plazo de presentación de sus iniciativas de Leyes de Ingresos y del Presupuesto de Egresos , así como de la cuenta pública , cuando medie solicitud del Jefe del Distrito Federal suficientemente justificada a juicio de la Asamblea de Representantes .

" g) Legislar en el ámbito local , en lo relativo al Distrito Federal en los términos del Estatuto de Gobierno en materias de Administración Pública Local , su régimen interno y de procedimientos administrativos ; de presupuesto, contabilidad y gasto público :

" V. La facultad de iniciar leyes y decretos ante la Asamblea corresponde a sus miembros , al Presidente de la República y al Jefe del Distrito Federal . Será facultad exclusiva del jefe del Distrito Federal la formulación de las iniciativas de Ley de Ingresos y decreto de Presupuesto de Egresos , las que remitirá a la Asamblea a más tardar el 30 de noviembre , o hasta el 20 de diciembre , cuando inicie su encargo en dicho mes " .

También resultan aplicables los artículos quinto y octavo transitorios del Decreto de fecha veintiuno de octubre de mil novecientos noventa y tres, publicado en el Diario Oficial de la Federación el veinticinco del mismo mes , que a la letra dice :

" Quinto . El primer nombramiento para el cargo de Jefe de Distrito Federal , en los términos de este Decreto se verificará en el mes de diciembre de 1997 y el periodo constitucional respectivo concluirá el 2 de diciembre del año 2000 . En tanto dicho jefe asume su encargo , el gobierno



**La Facultad Potestativa de la Asamblea de Representantes del D.F.**

del Distrito Federal , seguirá a cargo del Presidente de la República de acuerdo con la base 1a de la fracción VI del artículo 73 de esta Constitución vigente al momento de entrar en vigor el presente Decreto . El Ejecutivo Federal mantendrá la facultad de nombrar y remover libremente al titular del órgano u órganos de Gobierno del Distrito Federal, en lo conducente , las facultades establecidas en la fracción I del artículo 89 de esta Constitución " .

" Octavo . Las iniciativas de Leyes de Ingresos , y Decretos de Presupuesto de Egresos del Distrito Federal para los ejercicios 1995 , 1996 y 1997 , así como las cuentas públicas de 1995 y 1996 serán enviados a la Asamblea de Representantes por el Presidente de la República . La cuenta pública correspondiente a 1994 será revisada por la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión " .

De los indicados preceptos constitucionales se advierte la facultad expresa de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal para emitir la Ley de Ingresos . En efecto , resulta claro que en la fracción IV , inciso b) , se faculta a la Asamblea para analizar las contribuciones que a su juicio deban decretarse para cubrir el Presupuesto de Egresos del Distrito Federal ; en el inciso c) , último párrafo , se contempla la facultad de la Asamblea de Representantes para ampliar el plazo para que ante ella se presente la

iniciativa correspondiente a la Ley de Ingresos para el Distrito Federal ; y en el inciso g) de la misma fracción se le otorgan atribuciones para legislar sobre " presupuesto , contabilidad y gasto público " ; en la fracción V , primer párrafo se señala que el Jefe del Distrito Federal debe presentar la iniciativa de Ley de Ingresos ante la Asamblea y, en el octavo transitorio , se establecen los ejercicios respecto de los cuales corresponde al Presidente de la República enviar las iniciativas de Leyes de Ingresos y Presupuesto de Egresos del Distrito Federal a la Asamblea de Representantes ; no tendría sentido obligar al Jefe del Distrito Federal (en algunos ejercicios específicos al Jefe del Ejecutivo Federal) a presentar ante dicha Asamblea la iniciativa de Ley de Ingresos si no tuviera estas facultades para discutirla y aprobarla .

Resulta igualmente ilustrativa la modificación al artículo 74 , fracción IV de la Constitución General de la República , en atención a que en virtud de la reforma integral del régimen financiero del Distrito Federal se vio reformado dicho precepto , el que decía :

" Artículo 74 . Son facultades exclusivas de la Cámara de Diputados :

" I . ...

" 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 cubrirlo ; así como revisar la cuenta pública del año anterior".

El texto reformado de la fracción IV , dice :

" IV . Examinar , discutir y aprobar anualmente el Presupuesto de Egresos de la Federación discutiendo primero las contribuciones que , a su juicio , deban decretarse para cubrirlo , así como revisar la cuenta pública del año anterior " .

El artículo 74 reproducido , en su texto reformado , decía que el Presidente de la República presentaría ante la Cámara de Diputados dos iniciativas de Ley de Ingresos , la correspondiente al Gobierno Federal y la del Distrito Federal; en virtud de la reforma sólo corresponde conocer a esta Cámara de la Ley de Ingresos para la Federación y , de conformidad con el artículo octavo transitorio del decreto de reformas constitucionales , la Ley de Ingresos para el Distrito Federal , en los ejercicios que señala este precepto , debe ser presentada por el Presidente de la República ante la Asamblea de Representantes .

De la disposiciones constitucionales a que se ha hecho mérito se concluye que la Asamblea de Representantes del Distrito Federal está facultada expresamente para emitir la Ley de Ingresos , y que , la posesión de tal facultad le permite establecer contribuciones que tengan como ámbito espacial de validez el Distrito Federal .

...

Suprema Corte de Justicia de la Nación . Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta . Novena época . Tomo II . Diciembre de 1995 . Pleno , Salas y Tribunales Colegiados de Circuito . México 1995 . pp.57-60 .

**La facultad potestativa** , si bien tiene relación con los artículos anteriormente mencionados , no tiene su principal fundamento en ellos , ya que en relación a ésta , existe un engrane constitucional cuya **base** la conforman los artículos siguientes :

En el **artículo 31 , fracción IV** se establece que es obligación de todo mexicano (y en general de toda persona que realice un hecho generador en territorio nacional) contribuir al gasto público de la Federación , Distrito Federal , Estados o Municipios en que residan de forma proporcional y equitativa

En el **artículo 73 fracción VII** , en donde se señala que el Congreso de la Unión , dentro de el gran rubro de sus facultades , tiene la de **imponer contribuciones necesarias a cubrir el presupuesto** (que no era sólo el de la Federación sino también del Distrito Federal , antes de las reformas de 1993).

De esta base se **derivan** los artículos que se encuentran relacionados con ésta facultad los cuales serían :

Artículo 73 , fracciones X y XXIX , se establece una serie de materias en las cuales la Federación tiene exclusividad para gravarlas .

Artículo 74 , fracción IV , en donde se señala a la Cámara de Diputados como **Cámara de origen** , para examinar , discutir y aprobar anualmente el Presupuesto de Egresos de la Federación (y del Distrito Federal con anterioridad a las reformas de 1993) , discutiendo primero las contribuciones que , a su juicio deben decretarse para cubrirlo .

Deteriéndonos en este artículo , hay que dejar en claro que no era éste el precepto total de la facultad potestativa , ya que sólo se consideraba a la Cámara de Diputados como Cámara de origen ante la cual se presentaba , tanto la iniciativa de la Ley de Ingresos , como el Presupuesto de Egresos de el Distrito Federal .

La facultad potestativa en este caso , era de ambas Cámaras (actuando la de Diputados como de origen y la de Senadores como

revisora ) , por lo tanto al ser una facultad del Congreso de la Unión y no sólo de la Cámara de Diputados , lo que se debió de hacer fue tomar como base el **artículo 73 fracción VII** en donde se manifiesta claramente y de forma expresa la facultad de imponer contribuciones para cubrir el gasto público .

Por desgracia lo que hicieron nuestros legisladores fue transcribir la facultad contenida en el artículo 74 fracción IV , a el artículo 122 fracción IV , inciso b) , en donde si bien se refiere a que la Asamblea de Representantes va a examinar , discutir y aprobar el Presupuesto de Egresos de el Distrito Federal , analizando primero las contribuciones que a su juicio deban decretarse para cubrirlo ; lo cual no significa lo mismo que tener la facultad de establecer o imponer contribuciones para el Distrito Federal , que se determinaba en el artículo 73 fracción VII .

En lo que se refiere a la imposición de las contribuciones en el artículo 122 fracción IV , inciso b) , tercer párrafo , señala que las leyes no limitarán la facultad del Distrito Federal para **establecer contribuciones** sobre la propiedad inmobiliaria , de su fraccionamiento , división , consolidación , traslación y mejora , así como las que tenga por base el cambio del valor de los inmuebles , incluyendo tasas adicionales , ni sobre los servicios públicos a su cargo .

Por lo tanto , sólo la Asamblea de Representantes , de acuerdo a nuestra Constitución Federal (Ley Suprema) , tendría facultad potestativa sobre la materia de propiedad raíz y los actos que de ella se

deriven , más no sobre todo el gran rubro de contribuciones que grava vía Código Financiero para el Distrito Federal

No estamos de acuerdo , por lo antes expuesto , de que la Asamblea de Representantes tenga **facultad expresa** para establecer el gran cúmulo de contribuciones que en la actualidad hace , ya que en los artículos que la Suprema Corte de Justicia señaló , lo único que determinan es que existe una **facultad potestativa implícita** y , por lo tanto , contraviene a la propia Constitución que nos señala que las facultades que no estén expresamente conferidas a la Asamblea de Representantes se considerarán reservadas a el Congreso de la Unión .

Aunado a lo anterior , no es nuevo que en el aspecto tributario se requiere de preceptos claros y expresos , en los cuales se evite la **arbitrariedad por parte de la autoridades** , ya que de otra manera éstas **interpretarían las leyes que implican contribuciones** , al libre albedrío , lo que **causaría el beneficio propio y no el de los contribuyentes** .

Para concluir el engranaje de artículos que implican la imposición de **contribuciones** , nos referiremos a la excepción de la regla consagrada en el artículo 131 constitucional que señala la facultad del Ejecutivo , con **autorización del Congreso de la Unión** , para **aumentar , disminuir o suprimir las cuotas de las tarifas de importación y exportación** , así como **para crear otras , restringir y prohibir las importaciones , exportaciones y tránsito de productos , artículos y efectos** .

Como vimos en materia tributaria las disposiciones expresas son básicas para poder imponer cualquier contribución .

Con las reformas constitucionales se trata de dar respaldo a la facultad potestativa de la Asamblea , pero a consideración nuestra , no fue de forma expresa el otorgamiento de esa facultad .

Las interrogantes que nos hacemos y queremos pensar que todos los contribuyentes de el D.F. se hacen es : en donde se determina que la Asamblea de Representantes tiene la facultad para establecer contribuciones en el Distrito Federal ? .

Y otra será : que los contribuyentes no tienen el derecho de que las disposiciones de carácter tributario sean expresas para tranquilidad de todos , en base a el principio de legalidad ? .

Por último : será obligación de los contribuyentes interpretar las disposiciones fiscales y además buscar facultades que de manera implícita generen un rubro importante y de por sí complejo para estos ? .

Al contestarlas , veremos que no es sólo un aspecto instrumental el decir que la Asamblea de Representantes no tiene facultad para imponer contribuciones dentro del D.F. , sino son una , de tantas fallas legislativas en donde si se le quiere , en este caso , dar más representatividad a el D.F., pensamos que se debe de comenzar por otorgarle a la Asamblea de Representantes de una manera adecuada



**La Facultad Potestativa de la Asamblea de Representantes del D.F.**

todas y cada una de las facultades de un Congreso Local y no hacer sólo las cosas a medias o, lo que es peor, sobreentendidas.

## CAPITULO CUARTO

### LA ASAMBLEA DE REPRESENTANTES DE EL D.F. .

#### **1. ORIGEN DE LA ASAMBLEA DE REPRESENTANTES DEL D.F. .**

La **Asamblea de Representantes del Distrito Federal** se crea por una necesidad de democratizar la sede de los poderes de la unión , ya que los ciudadanos de el,D.F. no poseen una serie de derechos políticos , en comparación a cualquier otro ciudadano de una entidad distinta perteneciente a nuestro país .

Al analizar las características que envuelven a el Distrito Federal , vimos que es un territorio propio de la Federación , razón por la cual va a ser una entidad distinta a las demás y por ende los derechos de los ciudadanos se manifiestan de una forma diferente , a los de los que habiten en otro Estado.

Es durante el sexenio de el Presidente de la Madrid , que se toma la decisión de crear un órgano que le de representatividad a los ciudadanos que habitan en el Distrito Federal .

Se realizó una consulta popular , cuya convocatoria se realizó en el mes de junio de 1986 , el tema central fue " La Renovación Política Electoral en el Gobierno Oficial del D.F. " , derivado de esto se decide crear a la Asamblea de Representantes de el Distrito Federal .

Cabe mencionar que en la consulta realizada se buscaba darle un **carácter democrático al Distrito Federal** , pero surgieron dos vertientes que no podían tener una armonización lógica , en las cuales se proponía lo siguiente :

- " Mantener a el Distrito Federal con su estatus político y jurídico actual de territorio federal , con la superficie que hoy ocupa y con su carácter de asiento de los poderes federales ; y "

- " La creación de un estado libre y autónomo en el territorio del Distrito Federal , con la elección directa del gobernador , de los diputados al correspondiente Congreso Local y de los presidentes municipales y ayuntamientos que suplirían a las actuales delegaciones políticas del Distrito Federal " .<sup>105</sup>

Al ser evidente que no era fácil realizar una reforma democrática a fondo sin tomar en cuenta la naturaleza de el Distrito Federal como la sede de la Federación , se decidió emprender una serie de medidas que quedaran en un punto medio , ni se le quita a el D.F. la calidad de sede , ni se le niega la democratización que pide a gritos .

Es por eso que se decide crear a la Asamblea de Representantes , pero con una gama de deficiencias y de características , tanto parlamentarias, como administrativas , que impiden determinar su carácter sui géneris .

---

<sup>105</sup> Iniciativa de Ley presentada ante el Congreso de la Unión por el Presidente Miguel de la Madrid , el día 23 de diciembre de 1986

Este órgano de nueva creación , iba a estar " paralelo a una serie de organismos como los comités de manzana , las asociaciones de residentes , las juntas de vecinos y un consejo consultivo " <sup>106</sup> , todos encaminados a un fin en común , representar a los ciudadanos de el Distrito Federal .

Se da luz verde a éste proyecto y es en el año de 1987 , un 10 de agosto en el cual se publican una serie de reformas a la Constitución Federal , dentro de las cuales se encuentra la realizada al artículo 73 , en su fracción VI , en la que se regulaba dicho órgano .

La Asamblea era considerada " como un órgano de regulación política en la que la población vertería sus demandas a través de representantes que previamente eligió " . <sup>107</sup>

La función de la Asamblea de Representantes , era el de representar a la ciudadanía de el Distrito Federal , por considerar que el Congreso de la Unión , al tener un doble carácter , de legislativo federal y de legislativo local para el D.F. , no daba esa representatividad , que los ciudadanos necesitaban .

---

LOEZA REYES , Laura . Participación ciudadana y Gobierno en el D.F. . Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales . UNAM . Año XXXV . Nueva Época . Abril-Septiembre . 1989 . p.163.

<sup>107</sup> Ibidem . p.164.

Para terminar con el origen de la Asamblea de Representantes , volvemos con la exposición de motivos de el entonces Presidente de la Madrid , en donde agrega que :

" En las audiencias públicas de consulta sobre la participación ciudadana del Gobierno del Distrito Federal , se reconoció mayoritariamente la necesidad de mantener un territorio exclusivo para los Poderes Federales en su ubicación y extensión actuales , y se propuso que el fortalecimiento y el enriquecimiento de la democracia puede alcanzarse con la creación de una Asamblea de Diputados para el Distrito Federal , con el perfeccionamiento y profundización de la Administración Pública Federal , y con el fortalecimiento de las organizaciones vecinales de participación social " .<sup>108</sup>

Pensamos que si se quiere democratizar a el Distrito Federal , con disposiciones como la creación de la Asamblea de Representantes de el D.F. , sería muy positivo hacer cada una de estas transformaciones necesarias , adecuadamente y de una manera completa , no por fascículos o por capítulos , que lo único que generan es el poco funcionamiento de un proceso democratizador .

Cuando veamos la evolución que sufre la Asamblea de Representantes , en cuanto a sus facultades , entenderemos que si se quiere formar un Congreso Local para el Distrito Federal , desde un principio se le

---

Iniciativa de Ley presentada ante el Congreso de la Unión por el Presidente Miguel de la Madrid , el día 23 de diciembre de 1986

debieron de haber otorgado las facultades propias de un Poder Legislativo Local y no estárselas dando poco a poco .

## **2. NATURALEZA JURÍDICA .**

La naturaleza jurídica de la **Asamblea de Representantes** en el momento de su nacimiento fue el de actuar como un órgano vigilante de la administración pública en el Distrito Federal y la de ser un representante de la comunidad , pero sin autoridad para imponer mandatos legislativos .

La Asamblea de Representantes de el Distrito Federal es un cuerpo colegiado que debe tomar acuerdos benéficos para sus representados .

Es decir representa a los ciudadanos al escuchar las demandas de estos , pero carente de poderlas resolver por si misma , lo cual le da el calificativo de ser una intermediaria más entre los ciudadanos y el Poder Ejecutivo .

Este órgano está integrado por 40 representantes electos por votación mayoritaria relativa , mediante el sistema de distrito electorales uninominales y 26 representantes electos según el principio de representación proporcional , mediante el sistema de listas votadas en una circunscripción plurinomial .

Cada representante será elegido cada tres años y por cada propietario se elegirá un suplente .

Los representantes , para llegar a serlo requieren obtener los mismos requisitos que se necesitan para ser diputados .

En sus inicios las facultades de la Asamblea de Representantes eran la de realizar actos de gestión o más bien de representación , como ya lo mencionamos y , la de emitir bandos , ordenanzas y reglamentos de policía y buen gobierno , mal basando en esto su carácter legislativo .

Centrándonos en el carácter de los reglamentos , para comprender bien lo que en esencia son , explicaremos las clases que existen de ellos :

- Reglamentos Delegados , es la disposición de tipo reglamentario , elaborado por el Poder Ejecutivo , pero no es ley , ya que no hay que confundirlo con la facultad extraordinaria que tiene el Ejecutivo de legislar, sino que en este caso en particular , será el Ejecutivo quien le va a decir al Legislativo que elabore un reglamento , el cual va a ser complementario de una ley .

Este tipo de reglamentos no se dan en México , ya que es un sistema seguido por países como Francia .

- Reglamentos de Ejecución , sirven para desarrollar y facilitar la aplicación de una ley , así como la realización de un acto en concreto , es en síntesis la aplicación de una ley , en México , el Presidente es el

único que los puede elaborar porque pone los medios para la ejecución de una ley .

Este tipo de reglamentos sirven para facilitar la aplicación de las disposiciones legislativas , el proveer significa ejecutar , poner los medios , es por eso que el Presidente expide los reglamentos , por ejemplo el de un artículo constitucional en particular .

- Reglamentos Interiores de la Administración Pública , " que tienen por finalidad regular el orden y la disciplina en los servicios públicos y demás funciones administrativas " .<sup>109</sup>

- Reglamentos Autónomos , son reglamentos en donde se dan sus propias normas y su propio contenido , es decir no desarrollan ninguna ley , sólo tienen sus propias disposiciones y para que jurídicamente tengan validez deben ser reconocidos por la Constitución , además , debe de existir la autorización para que puedan ser elaborados .

Estos reglamentos se les denomina comúnmente como reglamentos de policía y buen gobierno , ya que sus disposiciones jurídicas son de naturaleza preventiva , como por ejemplo la ley de tránsito , la cual evita que haya accidentes , por lo tanto es una medida de tipo preventivo .

---

<sup>109</sup> SERRA ROJAS . Andrés . Derecho . . . Op . Cit . , p.192 .



Este tipo de reglamentos fueron creados por la necesidad de tener un control en las grandes urbes , ya que permiten el desarrollo equilibrado de las ciudades .

El Presidente es quien constitucionalmente tiene a su cargo el gobierno del Distrito Federal , pero como sabemos , gobierna a través de el Jefe de el Departamento de el Distrito Federal ; pues bien , era el Jefe del D.D.F. quien tenía la facultad de expedir los reglamentos de policía y buen gobierno , antes de la creación de la Asamblea de Representantes del D.F. .

En las entidades federativas son los Gobernadores quienes expiden esta clase de reglamentos .

En el Municipio , es el Ayuntamiento quien tiene la facultad de elaborar los reglamentos de policía y buen gobierno .

Como vemos aunque no son exclusivos de el Poder Administrativo , son realizados por este en los tres niveles de gobierno , súbitamente se le da esta facultad a la Asamblea de Representantes , lo cual ocasiona una confusión en cuanto a su naturaleza jurídica .

Los reglamentos tienen como finalidad primera , explicar la aplicación de las leyes y , aunque se habla de que los reglamentos de policía y buen gobierno son autónomos , consideramos que no lo son , ya que si bien

tienen sus propias normas deben estar éstas siempre en base a la Constitución .

Los reglamentos autónomos tampoco podrán contravenir las leyes que emita el Congreso de la Unión , ni los decretos emitidos por el Presidente de la República .

" La Asamblea de Representantes " se considera en sus orígenes "como un órgano paralelo al Congreso de la Unión que , presentando ciertos tintes legislativos , sin embargo , realiza fundamentalmente funciones municipales " .<sup>110</sup>

Concluimos que en con la creación de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal se le va a dar una naturaleza de un grupo colegiado que representan a los ciudadanos de el Distrito Federal , con características tanto administrativas , como legislativas .

En la actualidad la **Asamblea de Representantes** , a raíz de las reformas publicadas en el Diario Oficial el 25 de octubre de 1993 , va a adquirir otro tipo de naturaleza jurídica , ya que puede legislar en algunas materias relativas a el Distrito Federal que la propia Constitución Federal señale de manera expresa .

Con lo anterior la Asamblea de Representantes tiene como naturaleza jurídica , la de ser un órgano local de gobierno , al que le corresponde la

---

<sup>110</sup> SAYEG HELÚ , Jorge . El Poder Legislativo Mexicano . Op. Cit . p.172.

función legislativa en el Distrito Federal , en aquellas materias que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos le otorgue .

Es decir , la Asamblea de Representantes consideramos que es la antesala de un Congreso Local en el Distrito Federal , ya que existen algunas omisiones en cuanto a el ejercicio legislativo amplio dentro de el Distrito Federal , que impiden denominarlo como Congreso Local formalmente hablando .

### **3. EVOLUCIÓN .**

La evolución de las facultades de la Asamblea de Representantes ocasiona que , como lo señalamos en lo relativo a su naturaleza jurídica , le de un carácter más **legislativo** , que el carácter mayormente **administrativo** , que poseía dicho órgano .

Las facultades que a continuación escribiremos son las que constitucionalmente se señalaron en su **creación** , ya que actualmente posee otras facultades destacando las de carácter legislativo .

La Asamblea de Representantes puede expedir bandos , ordenanzas y reglamentos de policía y buen gobierno , este tipo de disposiciones generales no pueden ser contrarias a la Constitución Federal , ni tampoco a las leyes y decretos que expida el Congreso de la Unión .

Los bandos o reglamentos de policía y buen gobierno , ya que la mayoría de los autores los señalan como sinónimos y las ordenanzas que son

mandatos dirigidos a la Administración Pública , eran considerados como una manera de manifestar su facultad legislativa , con lo que no estamos de acuerdo porque estas disposiciones sólo se dirigen a el ámbito administrativo .

Hacer propuestas al Presidente de la República para que tome en consideración algunos problemas prioritarios del D.F. , con el propósito de que sean incluidos en el presupuesto de egresos del D.F. , enviándolo a la Cámara de Diputados para su aprobación .

Recibir informes cada tres meses de los funcionarios administrativos del D.F. , referente a la aplicación del presupuesto de egresos del D.F. , analizándolo y con posterioridad enviándolo al Congreso de la Unión , para que sea incluido en la revisión de la Cuenta Pública .

Los servidores públicos informaran a la Asamblea de los servicios y las obras que realicen , por medio de las citas que ésta les extienda .

Convocar a consultas públicas sobre materias relativas a el Distrito Federal .

También , dentro de sus facultades se encontraban las labores de gestoría , que contrariaba un poco a su propia denominación de representante , trasquiversando la figura de la gestión con la figura de la representación .

" Debido a que no podrá ser gestor si se es representante , ya que la gestión excluye la representación , y a la inversa , si se es representante no se puede ser gestor " .<sup>111</sup>

La gestión que desempeñaba la Asamblea de Representantes estaba derivada de las peticiones que los propios ciudadanos solicitaren ante éste órgano por escrito . debido a esto no consideramos que se pudiera hablar de gestoría , sino de representación ya que su propia denominación así lo indica .

A continuación veremos el significado tanto de la representación como de la gestoría , para que se señale las diferencias existentes en dos figuras jurídicas confundidas .

La representación puede ser directa o indirecta ; voluntaria legal y orgánica .

La representación directa se refiere a aquella persona que actúa a nombre y por cuenta de otra , recayendo los efectos en el patrimonio del representado , formando por consecuencia una relación directa entre representado y tercero .

La representación indirecta es cuando el representante actúa a nombre propio pero por cuenta de otro .

---

GUTIÉRREZ y GONZÁLEZ . Ernesto Derecho Administrativo . Op Cit . pp.362 y 363.

" El representante " , en conclusión " es un tercero , extraño a la relación jurídica , aunque intervenga en el acto , en nombre y por cuenta de cualquiera de las partes ; la representación puede ser legal o voluntaria . Es legal la que deriva directamente de la ley , independientemente de la voluntad del representado . Es voluntaria , cuando el representante es instituido por voluntad propia del representado " .<sup>112</sup>

La representación orgánica , que también se le da el nombre de necesaria o estatutaria , que se refiere a aquellos órganos representativos , en donde no es sólo una persona quien representa sino un grupo de representantes quien realizan la labor de representar a otra persona o personas .

En la gestión de negocios , el gestor va a realizar actos voluntaria y gratuitamente a nombre de otro , con ánimo de obligarlo y sin ser su representante o su mandatario .

Esta persona que va a actuar a nombre de otro se le llama gestor , el cual los actos que realice , deberán de estar encaminados a los intereses del dueño del negocio .

Los deberes del gestor principalmente son tres :

---

<sup>112</sup> GALINDO GARFIAS . Ignacio . Derecho Civil . Edit. Porrúa , S.A. . D.F. . México . 1973 . p.213.

- El gestor debe obrar en beneficio del patrimonio de la persona dueña del mismo , pero si el gestor se trata de beneficiar asi mismo no habrá gestión .

- El obrar por parte del gestor debe ser espontaneo , sin que tenga conocimiento de esto el dueño del negocio , ya que si se conocia la actividad y no se oponía , se hablará entonces de mandato tácito , y el gestor por lo tanto carece de gestión .

- La gestión debe de ser de utilidad para el dueño del negocio , ya que si no , el gestor puede incurrir en responsabilidad por dolo o falta grave , y puede incluso tener la obligación del pago de daños y perjuicios , en el caso de que hubiese actuado negligentemente .

Es trascendente que se señale lo que la representación y la figura de la gestión significan , ya que derivado de esto , nos podemos percatar que la facultad de la Asamblea de Representantes consistente en la gestoría no coincidía con la figura jurídica que se regula en nuestra legislación .

Otra facultad era la de analizar los informes trimestrales que los propios miembros de la Asamblea realicen , de acuerdo a la comisión que se les haya asignado en particular .

Aprobar los nombramientos de los magistrados de el Tribunal Superior de Justicia del D.F. , que hubiese hecho el Presidente de la República .

**Expedir el reglamento de su Gobierno interno .**

**Iniciar leyes o decretos relativos a el Distrito Federal ante el Congreso de la Unión .**

El periodo de sesiones lo realizaban el 15 de noviembre extendiéndolo hasta el 15 de enero , constituyendo su primer periodo , y el segundo periodo era el 15 de abril extendiéndolo hasta el 15 de julio .

**Teniendo presente que estas son las facultades que poseía la Asamblea de Representantes en sus inicios , consideramos que con las reformas hechas a dichas facultades se quitan muchos equívocos , mencionados y explicados con anterioridad , que le daban un aspecto de órgano administrativo , con pequeños signos de ser un poder legislativo local .**

**Pero asimismo se le van a otorgar facultades legislativas , con una serie de omisiones que causan una real problemática de legitimidad .**

**Cabe mencionar que algunas de las facultades que poseía en su creación , las sigue teniendo en la actualidad .**

**Cambia de ubicación las facultades de la Asamblea de Representantes del D.F. de el artículo 73 fracción VI base tercera , a el artículo 122 fracción IV de la Constitución Política Federal .**



El Congreso de la Unión sigue teniendo la facultad legislativa de el Distrito Federal , salvo en las materias expresamente conferidas a la Asamblea de Representantes del D.F. , con lo cual las facultades del Congreso de la Unión se entenderán por exclusión de aquellas facultades que de manera expresa la Constitución no le haya otorgado a la Asamblea de Representantes .

Al ser las facultades expresas limitativas , luego entonces , el Congreso de la Unión tendrá formalmente facultades amplias y la Asamblea de Representantes tendrá , formalmente también , facultades limitadas de carácter legislativo en el ámbito del D.F. .

" Este principio es contrario a el establecido en el artículo 124 constitucional , en este precepto se dispone que las facultades que no están expresamente conferidas a los funcionarios federales , se entienden reservadas a los Estados " <sup>113</sup>

Pero no hay que olvidar que el Distrito Federal es la sede de los poderes de la unión , y por lo tanto no puede ser equiparado con los Estados , lo cual da lugar a que si se deja de mencionar una facultad que la Asamblea ejerza , porque se considere implícita en otra , carecerá de legalidad , debido a que de forma expresa la Constitución no se la otorgó .

---

ROQUE ÁLVAREZ . Artemino . Democratización Parcial en el Distrito Federal y Coordinación Metropolitana Insuficiente . Alegatos . Núm. 26 . México . Enero-Abril . 1994 . p 60

Es así como con las facultades legislativas otorgadas a raíz de la reforma , " la Asamblea de Representantes se le configura prácticamente como un Congreso Local .<sup>114</sup>

Pero sólo pragmáticamente hablando porque , como es bien sabido , en nuestra Carta Maga no se le ha otorgado dicho reconocimiento .

Con esta evolución por lo tanto , se le otorgan a la Asamblea facultades legislativas de las cuales carecía , y se suprimen otras como las facultades reglamentarias y de gestión social , con lo cual estamos totalmente de acuerdo , ya que como se consideró en páginas anteriores los reglamentos los debía de expedir una autoridad de carácter administrativo y la gestoría es un término jurídico mal empleado .

Las facultades reglamentarias quedan a cargo del Jefe del Departamento del Distrito Federal y del Presidente de la República .

Los consejos de ciudadanos vienen a realizar la mal llamada gestión social , que nosotros le denominaríamos representación social .

Es por eso que la Asamblea de Representantes con estas reformas va a adquirir un carácter más legislativo , pero no en un sentido amplio , siendo que el Distrito Federal requiere , como cualquier otra entidad , de que sus órganos que la van a administrar tengan los poderes o las facultades adecuadamente otorgadas por la Constitución Federal .

---

<sup>114</sup> Ibidem , p 61.

El aumento de facultades paulatinamente a la Asamblea de Representantes, lo único que causa, a consideración nuestra, es el generar confusión de la visión que se tenía y se tiene de este órgano y, en segundo lugar, el provocar una serie de interrogantes y de conflictos de interpretación en cuanto a sus facultades, siendo que lo primordial que se tiene que contemplar en una ley es que sea tan evidentemente clara que no requiera de ningún método de interpretación.

Tenemos la plena esperanza de que las próximas reformas a el Distrito Federal beneficien y no perjudiquen a sus habitantes, aunado a que se le dé a la Asamblea de Representantes no sólo el adjetivo de Congreso Local del Distrito Federal, sino en realidad las facultades correspondientes, para que actúe como tal.

#### **4. FACULTADES .**

Las facultades actuales de la **Asamblea de Representantes del Distrito Federal** se encuentran establecidas en el artículo 122 constitucional fracción IV ; a continuación nos abocaremos a las **facultades de carácter legislativo** consistentes en :

- Expedir su propia ley orgánica
- Expedir la ley orgánica de los Tribunales de Justicia del D.F.
- Expedir la Ley Orgánica de la Administración Pública del D.F.
- Expedir leyes sobre diversas materias en el ámbito local del D.F. como:  
Administración Pública Local  
Régimen interno

**La Facultad Potestativa de la Asamblea de Representantes del D.F.**

**Procedimientos administrativos**

Presupuesto

**Contabilidad**

Gasto Público

**Regulación de su Contaduría Mayor**

Bienes del dominio público y privado

**Servicios públicos**

Concesión , explotación , uso y aprovechamiento de los bienes de dominio público del D.F.

Justicia cívica sobre faltas de policía y buen gobierno

**Participación ciudadana**

El organismo protector de los derechos humanos

Civil

Penal

**Defensoría de oficio**

Notariado

Protección civil

Prevención y readaptación social

Planeación del desarrollo

Desarrollo urbano y uso del suelo

**Establecimiento de reservas territoriales**

Preservación del medio ambiente y ecología

**Protección de animales**

Construcciones y edificaciones

Vías públicas

Transporte urbano

**La Facultad Potestativa de la Asamblea de Representantes del D.F.**

**Transporte urbano**  
**Tránsito**  
**Estacionamientos**  
**Servicio público de limpia**  
**Fomento económico y protección del empleo**  
**Establecimientos mercantiles**  
**Espectáculos públicos**  
**Desarrollo agropecuario**  
**Vivienda**  
**Salud y asistencia social**  
**Fomento cultural , cívico y deportivo**  
**Mercados , rastros y abasto**  
**Cementerios**  
**Función social educativa**

Con estas facultades la Asamblea de Representantes se considera como un Congreso Local del Distrito Federal , pero no son todas las materias que anteriormente se señalaron , las suficientes para regular en otros ámbitos importantes en el D.F. .

Consideramos que si en la disposición constitucional que reformó las facultades de la Asamblea se hubiese realizado con conocimiento de lo que se estaba haciendo , no se hubiesen generado un sin número de percances , que ponen en duda muchas veces su facultad de legislar en determinadas materias básicas para la organización y la vida del D.F. .

Otras facultades que consideramos importantes de mencionar son . las de **analizar** el presupuesto de egresos del Distrito Federal , así como las contribuciones que **considere** necesarias para cubrirlo .

Haciendo hincapié en esta facultad , hemos visto con sorpresa que la facultad potestativa de la Asamblea de Representantes se basa , principalmente , en este párrafo , lo cual consideramos totalmente erróneo, ya que si fuese de esta manera , el Constituyente del 17 no hubiese considerado necesario el señalar expresamente la facultad de el Congreso de la Unión **para establecer** las contribuciones .

Aunado a que son dos cosas totalmente diferentes el **analizar** que el **establecer** , ya que cuando se analiza algo quiere decir que se está haciendo un examen crítico minucioso sobre determinada materia y el **establecer** es ordenar o mandar determinado asunto .

Por consiguiente no consideramos que la Asamblea de Representantes al tener la facultad de analizar las contribuciones que **considere** necesarias para cubrir los egresos de el Distrito Federal , tenga la facultad de establecerlas .

Elaborar su presupuesto de egresos , que será enviado al Jefe del Departamento del Distrito Federal , para que se incorpore al presupuesto de egresos del D.F. .

Presentar iniciativas de leyes y decretos ante el Congreso de la Unión relacionado con el D.F. .

Revisar la cuenta pública del D.F. , por medio del órgano técnico denominado Contaduría Mayor de Hacienda de la Asamblea de Representantes del D.F. .

Aprobar los programas de desarrollo urbano del D.F. .

Ratificar los nombramientos de:

- Jefe del Departamento del D.F.
- Magistrados del Tribunal Superior de Justicia del D.F.
- Magistrados del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del D.F.
- Delegados del D.F.

Designar los consejeros de la judicatura del D.F. .

Conocer de las renuncias , y aprobar en su caso , las licencias del Jefe del D.F. , enviadas por el Presidente de la República .

Aprobar las licencias de los miembros de la propia Asamblea , que soliciten para separarse .

Recibir el informe del Jefe del Departamento del D.F. anual en relación a la administración pública del D.F. , que será durante el primer periodo de sesiones .

Recibir los informes durante su segundo periodo de sesiones de :

- Procurador General de Justicia del D.F.
- Secretario de Seguridad Pública del D.F.
- Presidente de la Comisión de Derechos Humanos del D.F.

Recibir y analizar los informes trimestrales del presupuesto del Distrito Federal .

Citar a los servidores públicos cuando se discutan leyes relativas a su ramo , en el ámbito local del D.F. .

Comunicarse con otros órganos del D.F. .

Otorgar la Medalla al Mérito Ciudadano .

Dictar acuerdos , leyes o reglamentos , siempre y cuando no se exceda en sus atribuciones constitucionales .

La Asamblea realizará su primer periodo de sesiones el 17 de septiembre , extendiéndolo hasta el 31 de diciembre y el segundo periodo de sesiones será el 15 de marzo , con la posibilidad de prolongación hasta el 30 de abril .



Es así como se constituyen las principales materias en las cuales la Asamblea de Representantes puede desempeñar sus funciones como Congreso Local para el D.F. , pragmáticamente hablando .

### **5. LA FACULTAD POTESTATIVA DE LA ASAMBLEA DE REPRESENTANTES DEL D.F. .**

Al introducirnos en el campo impositivo del Distrito Federal , vimos que había sufrido una modificación , ya que no es el Congreso de la Unión vía Ley de Hacienda , quien señala las contribuciones en el ámbito local del Distrito Federal , como lo hacía con anterioridad .

" Cuando el Congreso de la Unión , o los Congresos Locales expiden una Ley impositiva , como son las leyes fiscales , y el ejecutivo los aplica, ejercen poder público , es decir , es un poder constituido , y por lo tanto limitado que no va más allá de lo dispuesto por las propias normas constitucionales " .<sup>115</sup>

Al ser la norma tributaria , por sus especiales características , una norma que debe de plantearse de manera expresa en la ley , va a regir sobre ella el principio de legalidad , que consiste en que para que una norma tributaria tenga validez debe de estar en forma expresa señalada en una disposición de carácter legislativo .

---

<sup>115</sup> SANTANA LOZA , Salvador y URIBE GÓMEZ , José Candelario . *Jurisprudencia Fiscal* . Revista bimestral INDETEC . Núm 89 . Guadalajara-Jalisco . México . Julio-Agosto . 1994 . p 34

El Estado al poseer la **facultad potestativa** o la potestad tributaria , como se le quiera llamar , va a ser quien ejerza dicha facultad a través de una **disposición legislativa que tendrá que ser emitida por un órgano que esté facultado para ello** .

En nuestro **régimen federalista** , la Constitución General es la que señala las facultades de cada uno de los poderes que organizan a nuestro país, en el **caso particular de la materia tributaria de el Distrito Federal** , en el artículo 73 fracción VI era el Congreso de la Unión quien imponía las **contribuciones** , ya que **funge formalmente como Congreso Local para el D.F. y como Congreso Federal para toda la República** .

A partir de 1995 se expide , por la Asamblea de Representantes , el Código Financiero del Distrito Federal , quien se encarga ahora , de **regular las disposiciones de tipo fiscal que regulaba la mencionada Ley de Hacienda** .

Por lo tanto la Asamblea de Representantes está ejerciendo la **facultad legislativa de imponer contribuciones en el Distrito Federal** .

Al estudiar cada una de las facultades de la Asamblea de Representantes , vemos que en el artículo 122 fracción IV inciso g , al establecer su facultad para legislar el aspecto financiero del Distrito Federal se refiere a la materia de presupuesto , de contabilidad y de gasto público , pero no menciona jamás que pueda legislar en materia **fiscal , o tributaria , o impositiva , o de contribuciones** .

Los conceptos que definen al presupuesto , a la contabilidad y al gasto público , no van a señalar lo referente a las contribuciones , ni siquiera implícitamente , ya que significan aspectos que aunque están relacionados con la actividad financiera del Estado , no determinan la facultad para imponer contribuciones

Es así como " el **presupuesto** general de un gobierno debe ser el programa que dirija todas las actividades gubernamentales en función de orientar los procesos sociales y servir a los intereses del pueblo " .<sup>116</sup>

El presupuesto de egresos en la actualidad se presentará ante la Asamblea de Representantes del Distrito Federal .

La **contabilidad** significa " las reglas técnicas que tienen por objeto determinar hasta donde llegan los egresos y las disponibilidades del Estado , así como sus obligaciones y responsabilidades " .<sup>117</sup>

El concepto de " **gasto público** es la erogación que realiza el Estado en cumplimiento de su actividad , que siempre es de interés general y conforme a las disposiciones legales " .<sup>118</sup>

---

<sup>116</sup> ACOSTA ROMERO . Miguel . Segundo Curso de Derecho Administrativo . Edit. Porrúa . S.A . 2a ed .  
D.F . México . 1993 . p.555

<sup>117</sup> *Ibidem* p 571

<sup>118</sup> *Ibidem* p 510

Lo cual nos hace pensar que si la Constitución General señala que el Congreso de la Unión seguirá siendo el Congreso Local para el Distrito Federal y por lo tanto seguirá legislando como tal en el D.F. , salvo en las materias **expresamente** conferidas a la Asamblea de Representantes , luego entonces , no tiene la Asamblea facultad para expedir un Código Financiero que va a regular las contribuciones en el D.F. .

Al acudir a funcionarios de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal , nos explicaron que si tienen las facultades para establecer contribuciones , las cuales se encuentran **implícitas** en el artículo octavo transitorio del decreto por el cual se reforman varios artículos , publicado en el Diario Oficial del 25 de octubre de 1993 que a la letra dice lo siguiente :

" Las iniciativas de leyes de ingresos , y de decretos de presupuesto de egresos del Distrito Federal para los ejercicios 1995 , 1996 y 1997 , así como las cuentas públicas en 1995 y 1996 serán enviadas a la Asamblea de Representantes por el Presidente de la República . La cuenta pública correspondiente a 1994 será revisada por la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión . "

Es importante mencionar que derivado de la expedición de el Código Financiero , se presentaron más de 200 amparos en un sólo día contra esta disposición por considerarla carente de legalidad .

#### La Facultad Potestativa de la Asamblea de Representantes del D.F.

La autoridad responsable , que en este caso , es la Asamblea de Representantes del Distrito Federal , contestó dichos amparos en forma negativa , basando su facultad de imponer contribuciones en el D.F. en el artículo transcrito con anterioridad

Con lo anterior la Asamblea de Representantes del Distrito Federal está legislando en materia impositiva dentro del D.F. , en base a una facultad que no se encuentra establecida en la Constitución y por lo tanto carece de legalidad cualquier disposición que se relacione con la imposición de contribuciones .

Para muchas personas es sólo una omisión de carácter instrumental , pero a consideración nuestra las disposiciones legales no se deben de interpretar como mejor parezca a cada quien , ya que precisamente por eso vivimos en un estado de Derecho en el que la Constitución es la cúspide de nuestro sistema normativo y , al señalar ésta determinados preceptos deben de acatarse y no de sobreentenderse .

### CONCLUSIONES :

1. La facultad potestativa pertenece a el Estado , por tener éste , el **carácter de soberano** , a través de la cual puede allegarse de recursos para su supervivencia .
2. La **perspectiva sobre la facultad potestativa en diversos países** , a sido coincidente en cuanto a que es el poder para imponer contribuciones , la cual el Estado ejerce a través de determinados órganos .
3. Este poder de **establecer tributos** debe de indicarse en una ley , para que los particulares tengan conocimiento de los actos , que al llevarse a cabo , generan dichas cargas fiscales .
4. Cada uno de los **elementos que conforman la facultad potestativa** , los cuales son el territorio , la población , la soberanía , el sujeto activo , el sujeto pasivo y la **obligación tributaria** , son básicos para la configuración de la misma , ya que carente de uno de ellos no podrá hablarse de su existencia .
5. El **sistema federal impositivo** , debido a las normas que lo rigen y que padecen de una serie de deficiencias , han ocasionado problemas tales como la **doble tributación** , que conlleva a violar la proporcionalidad y la equidad que son principios que le dan sustento y validez a los tributos .

6. La división de competencias en una federación , es determinante para el buen funcionamiento de el aspecto tributario , ya que entre más descentralismo haya , tendrá un óptimo resultado en el cumplimiento tanto de las obligaciones fiscales , como de la prestación de los servicios públicos.

7. Al vivir en un régimen federal , existen tres niveles de gobierno y con ello una división de poderes para legislar ; a la Federación la legisla el Congreso de la Unión ; a los Estados y a los Municipios que forman parte de ésta , las Legislaturas Locales correspondientes .

8. México al adoptar como régimen el Federalismo , va a elegir como sede el Distrito Federal , ya que toda Federación requiere de un territorio en donde se puedan establecer los poderes de carácter federal , es decir los poderes ejecutivo , legislativo y judicial que rigen a toda la Federación en conjunto .

9. La elección de el Distrito Federal por el Constituyente de 1824 , tiene su sustento en que era una zona , desde épocas remotas , sumamente céntrica y con todos los medios para poder ejercer las labores propias del poder supremo federal .

10. Es por eso que la naturaleza jurídica del Distrito Federal es la de ser el territorio donde se asientan los poderes de la unión o la sede de los

poderes federales , lo cual hace que sea una entidad con características propias , diferentes de las demás entidades que conforman a México .

11. El gobierno del Distrito Federal a lo largo de su desarrollo fue cambiando, hasta tener en la actualidad un poder ejecutivo conformado por el Presidente de la República , cuyo ejercicio de carácter administrativo lo desempeña a través del Jefe del Distrito Federal .

12. El poder legislativo del Distrito Federal se encuentra a cargo del Congreso de la Unión y de un órgano local denominado Asamblea de Representantes del Distrito Federal .

13. El Distrito Federal tiene un poder judicial formado por el Poder Judicial Federal y el órgano propio del D.F. denominado Poder Judicial del Distrito Federal .

14. Las próximas reformas electorales de el Distrito Federal , vuelven a la transformación del Gobierno Capitalino , consistentes , algunas de ellas , en la elección del ejecutivo local , cambiándole el nombre de Jefe del Distrito Federal , por el de Gobernador del Distrito Federal que será electo por votación y , en 1997 durará en su cargo tres años y con posterioridad su duración será de seis años .

15. En cuanto al poder legislativo , el Distrito Federal tendrá su propia Cámara de Diputados en donde serán elegidos sus integrantes por vía del voto también .



16. Se cree que con las próximas reformas electorales , vendrá a ser la panacea , pero a lo largo de las transformaciones que ha tenido el Distrito Federal , nos damos cuenta que el hecho de tener un Gobernador del D.F. no va a solucionar los problemas que se tienen de fondo .

17. Se determinó que el Distrito Federal iba a ser la sede de los poderes de la unión , con lo cual estas medidas lo vienen a contradecir , porque se presentará la existencia de dos órganos ejecutivos en un mismo territorio dándonos a entender que el Distrito Federal es un Estado más que conforma a la Federación , y no es así .

18. Si se pretenden hacer reformas , pensamos que deben de ser con base a nuestros preceptos constitucionales , determinando que , o el D.F. es la sede , o deja de serlo para convertirse en un estado más denominándolo Estado del Valle de México .

19. En cuanto a la Cámara de Diputados de carácter local , será el órgano que en la actualidad se denomina Asamblea de Representantes del D.F. , con lo cual tenemos la firme esperanza de que se le otorguen las facultades que como Congreso Local debe de poseer , pero adecuadamente pensadas y redactadas , no al vapor .

20. El régimen financiero del Distrito Federal era conformado por su respectiva Ley de Ingresos que expedía el Congreso de la Unión y el Presupuesto de Egresos era presentado ante éste también .

21. Actualmente el Presupuesto de Egresos del D.F. se presenta ante la Asamblea de Representantes del D.F. y la Ley de Ingresos del D.F. es elaborada por ésta .

22. En cuanto a la recaudación ésta se encuentra a cargo de la unidad administrativa denominada Secretaría de Finanzas del Departamento del Distrito Federal , que es auxiliada por las Tesorerías pertenecientes al Departamento también .

23. La Secretaría de Hacienda se encarga de los asuntos que tienen que ver con el Registro Federal de Contribuyentes , con las sanciones , las condonaciones y en general con el aspecto federal fiscal .

24. Existen Convenios de Colaboración Fiscal a los cuales el Distrito Federal se encuentra suscrito , relativos a la recaudación de los impuestos de carácter federal y al porcentaje que percibe derivado de éstos .

25. La pretendida potestad tributaria de el D.F. es ejercida por la Asamblea de Representantes del D.F. a través de el Código Financiero en donde se establecen las contribuciones encaminadas al pago de el gasto público de éste .

**La Facultad Potesiativa de la Asamblea de Representantes del D.F.**

26. Consideramos que la Asamblea de Representantes del D.F. no tiene fundamento constitucional que sustente la facultad para imponer contribuciones destinadas a cubrir el gasto público del D.F. .

27. La Asamblea de Representantes se crea en 1987 como un órgano cuya finalidad es la de representar a los ciudadanos del Distrito Federal .

28. De acuerdo a las facultades que poseía en sus inicios este órgano se limitaba básicamente a hacer labores de intermediación entre los particulares y el Estado .

29. Evolucionan éstas facultades , y es hasta entonces que la Asamblea puede legislar en lo relativo al ámbito local del D.F. .

30. Las facultades que se establecen en la Constitución , no señalan que la Asamblea pueda legislar en materia de establecimiento de contribuciones .

31. Consideramos necesario se reformen los artículos en donde se establecen las facultades para legislar de la Asamblea de Representantes del D.F. , para que de forma expresa este órgano pueda establecer contribuciones destinadas a cubrir el gasto público en el Distrito Federal y no sea ésta facultad ejercida en base a inferencias .

**La Facultad Potestativa de la Asamblea de Representantes del D.F.**

32. Al tener la Asamblea facultades legislativas en materia de contribuciones para el Distrito Federal, el Código Financiero, será, por consecuencia, totalmente válido, ya que se generará de un sustento constitucional.

33. La facultad potestativa debe ser otorgada de manera expresa al poder legislativo, sea federal o local, ya que a raíz de la comparación de algunas constituciones estatales nos hemos percatado que son escasas aquellas que señalan de manera expresa esta facultad, lo cual nos hace pensar que no se le ha dado, o no se le ha querido dar, el cuidado que requiere la manifestación expresa de ésta facultad.

**PROPUESTAS QUE SE SUGIEREN EN RELACIÓN A LA FACULTAD POTESTATIVA DE LA ASAMBLEA DE REPRESENTANTES DEL D.F.**

Si bien es cierto que la Asamblea de Representantes del Distrito Federal es la antesala de el Congreso Local del D.F. , ya que estaremos de acuerdo que de manera formal no lo es todavía , pensamos que al tener sólo facultades reglamentarias en sus inicios , éste órgano no tenía a nuestro parecer una real función .

Al tener esa evolución de facultades y , por lo tanto al poder emitir leyes a nivel local para la sede de los poderes federales , se comete el gran error de querer copiar las disposiciones constitucionales pertenecientes al Congreso de la Unión en su aspecto de Congreso Local para el D.F. .

Pero lo que llega a ser una pena es que esa transcripción antes comentada haya sido mal hecha , ya que a lo largo de este trabajo hemos visto que se les olvido o , lo que es peor , no consideraron necesario hacer expresa una disposición constitucional en donde se consagrara la facultad para imponer contribuciones en el Distrito Federal.

Es muy importante aclarar que no somos antagonistas de la Asamblea de Representantes , ni de el derecho de que como legislador local pragmáticamente hablando , imponga contribuciones en el D.F. .

En lo que sí estamos totalmente en contra , es en la manera de emitir un texto legal referente a la imposición de contribuciones sin tener una

facultad constitucional que la respalde , queriendo arreglar las cosas diciendo que la facultad potestativa está implícita en determinados preceptos constitucionales , sin respetar , con esto , uno de los primordiales principios que conforman a esta facultad , que consiste en que se encuentre de manera expresa en la ley .

Al darle facultades de carácter legislativo a la Asamblea , se debió de mencionar con más cautela en que materias sí puede legislar y no dejar en el sobreentendido el ejercicio legislativo en materia de contribuciones.

Al leer el artículo que le otorga dichas facultades , entre una lista increíblemente larga de materias en las cuales la Asamblea de Representantes podía legislar , existe una omisión en el aspecto tributario del D.F. , y sin exagerar consideramos que fue un grave olvido.

El aspecto tributario al implicar una cierta molestia al los particulares , se tuvo como solución que todas y cada una de las disposiciones referentes a esta materia fueran expresas y no tácitas , o implícitas , o el nombre que se elija otorgarle .

Es , por todo lo mencionado , que la forma de solucionar este problema consiste en:

Que el artículo 122 fracción IV inciso g se determine dentro de las facultades que tiene la Asamblea de Representantes para legislar , la

**facultad para imponer contribuciones necesarias para cubrir el gasto público del D.F.**

Al determinar de forma expresa que la Asamblea puede legislar en materia de contribuciones , habrá entonces pleno derecho de que pueda expedir un Código Financiero .

La Asamblea de Representantes al convertirse en el Congreso Local del D.F. , constitucionalmente hablando , con las próximas reformas electorales para la ciudad , esperamos que se cumpla el objetivo tan comentado de estas , que consiste en darle representatividad a cada ciudadano que habita la sede de los poderes federales .

Pensamos que el primer paso básico para dar representatividad es darle las facultades a la Asamblea de Representantes o a el Congreso Local del D.F. , expresas , en todas y cada una de las materias concernientes a esta entidad , sin regateos , ni excusas de mal gusto .

La Asamblea de Representantes del D.F. al haber logrado un paso tan importante como fue el evolucionar de un mero órgano intermediador entre el ciudadano y el Estado , a el de ser un órgano que legisla a el Distrito Federal y que está compuesto por funcionarios que ven de cerca la problemática de los que habitan a el Distrito Federal , nos parece que deberían no sólo de pedir , sino de exigir un sustento constitucional que respalde sus funciones , como es en el caso de la facultad potestativa .

Tenemos confianza de que no sean consideradas con ligereza nuestras propuestas y en realidad se tomen cartas en el asunto , es hora de darnos cuenta que a lo largo de la historia , el aspecto tributario siempre ha sido de alguna manera controversial, es por eso que la solución que se le encontró fue la de expedir leyes que de manera expresa señalaran cada una de las disposiciones que envuelven ésta materia .

Si una disposición concerniente a la materia tributaria está viciada desde su expedición , estará , por consecuencia , viciado todo lo que derive de la misma .



### **Bibliografía .**

ACOSTA ROMERO , Miguel . Segundo Curso de Derecho Administrativo . Edit. Porrúa , S.A. . 2a ed. . D.F. , México . 1993.

ATABILA , Geraldo . Hipótesis de incidencia tributaria . Edit. MBA . Montevideo , Uruguay . 1977 (Traducción del original portugués de Roque García Mullin).

BARRIOS HORCASITAS , José Luis , AAVV. Comp. Transición a la Democracia y Reforma de Estado en México . Edit. Porrúa , S.A. . D.F. , México . 1991.

BORJA MARTÍNEZ , Francisco . El Sistema Financiero Mexicano alternativas para el futuro motor de Desarrollo Económico . Edit. Diana. D.F. , México .1990.

BRISEÑO SIERRA , Humberto . Derecho Procesal Fiscal , Regímenes Federal y Distrital Mexicanos . Edit. Porrúa , S.A. . 2a ed. . D.F. , México.1990.

BURGO , Mario . Derecho Fiscal Europeo . Edit. Instituto de Estudios Fiscales . Madrid , España . 1983 (Traducc. José Alberto Parejo Gamir).

BURGOA ORIHUELA , Ignacio . Derecho Constitucional Mexicano .

Edit. Porrúa , S.A. . 3a ed. . D.F. . México . 1979.

CALZADA PADRÓN , Feliciano . Municipio Libre , Fortalecimiento del

Federalismo . Edit. Libros de México . UNAM . D.F. , México . 1983.

CARPISO , Jorge , AAVV. La Interpretación Constitucional . Edit.

Instituto de Investigaciones Jurídicas . UNAM . . D.F. , México . 1975.

CARPISO , Jorge y MADRAZO , Jorge . Derecho Constitucional .Edit.

Instituto de Investigaciones Jurídicas . UNAM . D.F. , México . 1991.

CARRASCO IRIARTE , Hugo . Derecho Fiscal Constitucional . Edit.

HARLA . 2a. ed. . D.F. , México. 1993.

CARRILLO FLORES , Antonio . Curso de Derecho Administrativo . Edit.

Instituto de Investigaciones Jurídicas . UNAM. D.F. , México . 1937.

CARRILLO FLORES , Antonio . Estudios de Derecho Administrativo y

Constitucional . Edit. Instituto de Investigaciones Jurídicas . UNAM .

D.F. , México . 1987.

CASILLAS ÁVILA , Eduardo . Contenido , Estructura y Proceso de

Elaboración de la Ley de Ingresos Municipal . Edit. Instituto para el

Desarrollo de las Haciendas Públicas . Guadalajara-Jalisco , México .

1995.

CASILLAS ÁVILA , Eduardo . Marco Jurídico de la Hacienda Municipal .  
Edit. INDETEC . Guadalajara-Jalisco , México . 1994.

COLEGIO NACIONAL de PROFESORES e INVESTIGADORES de  
DERECHO FISCAL , AAVV. Justicia Administrativa . Edit. Trillas . 1a  
reimpresión . México . 1988.

CONTRERAS QUINTERO , Florencio . Disquisiciones Tributarias . Edit.  
Universidad de los Andes , Facultad de Derecho . Mérida , Venezuela .  
1969.

CORTINA . Alfonso . Curso de Política de Finanzas Públicas de México .  
Edit. Porrúa , S.A. . D.F. , México . 1977.

CHAPOY BONIFAZ , Dolores Beatriz. Imposición a la Riqueza en  
México . Edit. Dirección General de Publicaciones . UNAM . México .  
1983.

CHELLET OSANTE , Roberto . Organización Administrativa y Política  
de la República Mexicana . Edit. Academia de Capacitación de la SHCP .  
D.F. , México . 1955.

DALTON , Hugh . Principios de Finanzas Públicas . Edit. ARAYÚ . 2a.  
ed. . Buenos Aires , Argentina . 1953 (Traducc. Carlos Luzzetti .

Principles of Public Finance . George Routledge and Sons , Ltd. .  
London . 1941).

D' AMATI , Nicola . Derecho Tributario , Teoría y Crítica . Editoriales de  
Derecho Reunidas . Madrid , España . 1985 (Traducc. Juan Carlos  
Rivera Conde . Diritto Tributario , Teoria e Critica . Unione Tipografico  
Editrice Torienese (UTET) . Torino . 1985).

DE LA CUEVA , Arturo . Justicia , Derecho y Tributación . Edit. Porrúa ,  
S.A. , D.F. , México 1989.

DE LA GARZA , Sergio Francisco . Derecho Financiero Mexicano . Edit.  
Porrúa , S.A. . 16a. ed. . D.F. , México . 1990.

DE LA LLAVE DE LARRA , Joaquín . El Sistema Fiscal Europeo . Edit.  
Trivium .S.A. . Madrid , España . 1986.

DE LA PEÑA VELASCO , Gaspar . Derecho Financiero y Tributario .  
Edit. Promociones y Publicaciones Universitarias (PPU) . Barcelona ,  
España . 1990.

DE LA TORRE VILLAR , Ernesto , AAVV. Historia de México . Edit.  
Salvat , S.A. . Barcelona , España . 1978 . Tomo IX.

DEL CASTILLO VELASCO , José María . Ensayo sobre el Derecho Administrativo Mexicano . Edit. Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM . 1a. ed. en facsímil . D.F. , México . 1994. tomo I .

DELGADILLO GUTIÉRREZ , Luis Humberto . Principios de Derecho Tributario . Edit. Limusa . 3a. ed. . México . 1988.

FACULTAD de CIENCIAS JURÍDICAS y SOCIALES , AAVV. Bases Constitucionales del Régimen Tributario Argentino . Edit. Universidad Nacional del Litoral . Santa fe , Argentina . 1961.

FAYA VIESCA , Jacinto . Leyes Federales y Congreso de la Unión. Teoría de la Ley Mexicana . Edit. Porrúa , S.A. . D.F. , México . 1991.

FERNÁNDEZ y CUEVAS , José Mauricio . Estrategias de Defensa Fiscal . Edit. Génesis . D.F. , México . 1992.

FIGUEROA , Fernando . La Noción de Orden Público en Derecho Administrativo . Edit. Instituto de Estudios Políticos de París . D.F. , México . 1965.

FIGUEROA LARAUDOGOITIA , Alberto y DA SILVA OCHOA Juan Carlos . Parlamento y Derecho . Edit. Eusko Legebiltzarra Parlamento Vasco . Vitoria-Gasteiz , España . 1991.

FIX ZAMUDIO , Hector . Introducción al Estudio del Proceso Tributario en el Derecho Mexicano . Edit. Instituto de Estudios de Administración Local . Madrid , España . 1969.

FLORES GARCÍA , Fernando y FLORES TREJO , Fernando . Civismo . Edit. Fondo de Cultura Económica . D.F. , México . 1995.

FLORES-GÓMEZ GONZÁLEZ , Fernando y CARVAJAL MORENO , Gustavo . Nociones de Derecho Positivo Mexicano . Edit. Porrúa . 27a. ed. . D.F. , México . 1988.

FLORES ZAVALA , Ernesto . Finanzas Públicas Mexicanas . Edit. Porrúa , S.A. . 30a. ed. . D.F., México . 1993.

FRAGA , Gabino . Derecho Administrativo . Edit. Porrúa , S.A. . 16a. ed. D.F. , México . 1975.

GALINDO GARFIAS , Ignacio . Derecho Civil . Edit. Porrúa , S.A. . D.F., México . 1973.

GARCÍA BELSUNCE , Horacio A. . Temas de Derecho Tributario . Edit. Abeledo-Perrot . Buenos Aires , Argentina . 1982.

GARCÍA SÁNCHEZ , José . El Municipio , sus relaciones con la Federación . Edit. Porrúa , S.A. . D.F. , México . 1986.

GIL VALDIVIA , Gerardo . Aspectos Jurídicos del Financiamiento Público . Edit. Porrúa . S.A. . D.F. , México . 1989.

GIORGETTI , Armando . La Evasión Tributaria . Edit. Depalma . Buenos Aires , Argentina . 1967.

GODOY , Norberto J. . Teoría General del Derecho Tributario . Edit. Abeledo-Perrot . Buenos Aires , Argentina . 1992.

GÓMEZ MANTELLINI , Jorge . Derecho y Legislación Fiscal , especial referencia a la Legislación Venezolana , (Estudio Crítico) . Edit. Universidad Central de Venezuela , Facultad de Ciencias Económicas y Sociales , División de Publicaciones . Caracas , Venezuela . 1971.

GÓMEZ OLIVER , Antonio . Desarrollo Financiero y Crecimiento Económico . Edit. Fondo de Cultura Económica . D.F. , México . 1982.

GUTIÉRREZ y GONZÁLEZ , Ernesto . Derecho Administrativo y Derecho Administrativo al Estilo Mexicano . Edit. Porrúa , S.A. . D.F. , México . 1993.

HANSEN , Alvin . Teoría Monetaria y Política Fiscal . Edit. Fondo de Cultura Económica . 3a. reimpresión . México . 1980.

HELLER , Herman . Teoría del Estado . Edit. Fondo de Cultura Económica . 12a. reimpresión . D.F. , México . 1987(Traducc. Luis Tobio Staatslehre . Leiden . 1934).

HINRICHS , Harley H. . Una Teoría General del Cambio de la Estructura Tributaria durante el Desarrollo Económico . Edit. Gráfica Panamericana S. de R.L. . México , D.F. .1967(By the President and Fellows of Harvard College . 1966).

INSTITUTO PARA EL DESARROLLO DE LAS HACIENDAS PÚBLICAS . AAVV. Administración del Impuesto sobre Honorarios . Edit. INDETEC . Guadalajara-Jalisco , México . 1991.

JARACH , Dino . El Hecho Imponible . Teoría General del Derecho Tributario Sustantivo . Edit. Abeledo-Perrot .3a.ed. . Buenos Aires , Argentina . 1982.

KELSEN , Hans . Teoría General del Derecho y del Estado . Edit. Dirección General de Publicaciones . UNAM . 4a. reimpresión . D.F. , México . 1988 (Traducc. Eduardo García Maynez).

KRIEGER , Emilio . En Defensa de la Constitución . Edit. Grijalbo . D.F. México . 1994.



LANZ CARDENAS , José Trinidad . El Federalismo Mexicano y su Realidad Fiscal . Edit. Universidad Autónoma del Sureste . Campeche-Campeche , México . 1982.

LANZ DURET , Miguel . Derecho Constitucional Mexicano y Consideraciones sobre la Realidad Política de Nuestro Régimen . Edit. Imprentas L.D.S.A. . 4a ed. .D.F. , México . 1947.

LARES , Teodosio . Lecciones de Derecho Administrativo . Edit. Dirección General de Publicaciones . UNAM . 1a reimpresión . D.F. , México . 1978.

LOMELÍ CEREZO , Margarita . Derecho Fiscal Represivo . Edit. Porrúa , S.A. . México , D.F. . 1979.

LÓPEZ AGUILAR , Juan Fernando . Minoría y Oposición en el Parlamentarismo . Edit. Dirección de Estudios y Documentación de la Secretaría General , Publicaciones del Congreso de Diputados . Madrid , España . 1991.

LÓPEZ MORENO , Javier . Reformas Constitucionales para la Modernización . Edit. Fondo de Cultura Económica . D.F. , México . 1993.

LÓPEZ PORTILLO y PACHECO , José . Dinámica Política de México .  
Tercera parte : La resultante soberana . Edit. Planeta Mexicana S.A. de  
C.V. . D.F. , México . 1995.

LUGO DÁVILA , Aída Alicia . Derecho Administrativo . Edit. OFFSET  
Azteca . Zacatecas-Zacatecas , México . 1993.

MACUNE , Charles W. . El Estado de México y la Federación Mexicana  
Edit. Fondo de Cultura Económica . D.F. , México . 1978 (Traducc. Julio  
Zapata . A Test of Federalism : Political , Economic and Eclesiastical  
Relations between the state of México and the Mexican Nation . USA .  
1970).

MARGÁIN MANAUTOU , Emilio . Dos Temas Fiscales , terminología y  
métodos para la determinación del tributo . Edit. Universitaria Potosina .  
San Luis Potosí , México . 1968.

MARGÁIN MANAUTOU , Emilio . Introducción al Estudio del Derecho  
Administrativo Mexicano . Edit. Porrúa , S.A. . D.F. , México . 1994.

MARGÁIN MANAUTOU , Emilio . Introducción al Estudio del Derecho  
Tributario Mexicano . Edit. Porrúa , S.A. . 11a ed. . México , D.F. . 1993.

MARTÍN , José María . Introducción a las Finanzas Públicas . Edit.  
Depalma . 2a. ed. . Buenos Aires , Argentina . 1987.

MARTÍNEZ LÓPEZ , Luis . Derecho Fiscal Mexicano . Edit. Contables y Administrativas . S.A. . 6a. reimpresión . México . 1984.

MÁRTINEZ-ECHEVARRÍA ORTEGA , Álvaro . Formulario Fiscal . Edit. BOSCH. 2a. ed. . Barcelona , España . 1993.

MATAMALA PALACIO , Ángel . El Sistema Tributario Español en Relación con el Mercado Común . Edit. BOSCH . Barcelona , España . 1978.

MATEOS , Juan A. . Historia Parlamentaria de los Congresos Mexicanos Edit. Establecimiento Tipográfico de la Ilustración de México D.F. , México . 1977. tomo XXIII .

MAYER , Otto . Derecho Administrativo Alemán . Edit. DePalma . Buenos Aires , Argentina . 1950 . Tomo II (Traductores : Horacio Heredia y Ernesto Krotoschin . Deutsches Verwaltungsrecht . Edit. V. Giard et E. Birere . París , Francia . 1904) .

MÉNEZ M. , J. Silvestre . Problemas Económicos de México . Edit. Mc Graw Hill . 3a. ed. . México . 1994.

MOYA PALENCIA , Mario . Temas Constitucionales . Edit. Dirección General de Publicaciones . UNAM . D.F. , México . 1978.

MUSGRAVE , Richard y MUSGRAVE , Peggy B. Hacienda Pública Teórica y Aplicada . Edit. Mc Graw Hill . 5a. ed. . D.F. , México , 1992 (Traductores : Juan Francisco Corona Ramón , Juan Carlos Costas Terrones , Amelia Díaz Alvarez . Public Finance Theory and Practice . Harvard ).

NAVARRO BAÑUELOS , Ramón . El Código Fiscal de la Federación y la Fiscalización Coordinada . Edit. Instituto de Desarrollo Económico de las Haciendas Públicas (INDETEC) . Guadalajara-Jalisco . México.1994.

PEACOCK , Alan y SHAW , G.K. . La Teoría Económica de la Política Fiscal . Edit. Fondo de Cultura Económica . 1a. reimpresión . D.F. México . 1982 (The Economic Theory of Fiscal Policy . George Allen and Unwin Ltd. . London . 1971).

PENICHE BOLIO , Francisco J. . Introducción al Estudio del Derecho . Edit. Porrúa , S.A. . 10a. ed. . D.F. , México . 1990.

PÉREZ de LEÓN , Enrique . Notas de Derecho Constitucional y Administrativo . Edit. Porrúa , S.A. . 14a. ed. . D.F. , México . 1993.

PEREZNIETO CASTRO , Leonel . Comp. Reformas Constitucionales y Modernidad Nacional . Edit. Porrúa , S.A. . D.F. , México . 1992.

PONT MESTRES , Magin . El Problema de la Resistencia Fiscal . Edit. BOSCH . Barcelona , España . 1972.

**PUGLIESE , Mario . Instituciones de Derecho Financiero . Edit. Porrúa , S.A. . 2a ed. . D.F. , México . 1976.**

**QUINTANA VALTIERRA , Jesús y ROJAS YAÑEZ , Jorge . Derecho Tributario Mexicano . Edit. Trillas . 1a reimpresión . D.F. , México . 1991.**

**RABASA , Emilio O. . Historia de las Constituciones Mexicanas . Edit. Instituto de Investigaciones Jurídicas . UNAM.D.F. , México . 1990.**

**RANGEL COUTO , Hugo . La Teoría Económica y el Derecho . Edit. Porrúa , S.A. . 3a. ed. . D.F. , México . 1980.**

**RESÉNDEZ MUÑOZ , Eduardo . Política e Impuestos . Edit. Porrúa , S.A. . D.F. , México . 1989.**

**ROBLES GLENN , José Luis . Segundo Curso de Derecho Administrativo . Edit. UNAM. D.F. , México . 1965.**

**ROCHA DÍAZ , Salvador . Estudios Jurídicos y Otros Escritos . Edit. HARLA . D.F. , México . 1991.**

**RODRÍGUEZ LOBATO , Raúl . Derecho Fiscal . Edit. HARLA . 2a. ed. . D.F. , México . 1986.**

ROMANI BIESCAS , Arturo . Sujetos Pasivos y Responsables Tributarios . Edit. Instituto de Estudios Fiscales Ministerio de Hacienda . Cuadernos de Jurisprudencia Tributaria . Madrid , España . 1975

SAINZ DE BUJANDA , Fernando . Hacienda y Derecho . Edit. Instituto de Estudios Políticos . Madrid , España . 1962 . Tomo I .

SAINZ DE BUJANDA , Fernando . Sistema de Derecho Financiero . Edit. Facultad de Derecho de la Universidad Complutense . Madrid , España . 1985.

SAMPAY , Arturo Enrique . El Derecho Fiscal Internacional . Edit. Biblioteca Laboremus . La Plata-Buenos Aires , Argentina . 1951.

SÁNCHEZ BELLA , Ismael . La Organización Financiera de las Indias . Edit. Escuela Libre de Derecho . D.F. , México . 1990.

SAYEG HELÚ , Jorge . El Poder Legislativo Mexicano . Edit. Trillas . D.F. , México . 1991.

SEARA VÁZQUEZ , Modesto . Derecho Internacional Público . Edit. Porrúa , S.A. . 14a ed. . D.F. , México . 1993.

SERRA ROJAS , Andrés . Derecho Administrativo . Edit. Porrúa , S.A. . 9a. ed. D.F. , México . 1979. Tomo I y Tomo II .

SERRA ROJAS , Andrés . Trayectoria del Estado Federal Mexicano .  
Edit. Porrúa , S.A . 10a. ed. . D.F. . México . 1991.

SIEGEL , Barry . Agregados Económicos y Política Pública . Edit. Fondo  
de Cultura Económica . 2a. reimpression . D.F. . México . 1973  
(Traducc. Rubén C. Pimentel . Aggregate Economics and Public Policy .  
Richard D. Irwin , Inc. , Inc. . Homewood , Illinois . 1960).

SOLER ROCH , María Teresa . Incentivos a la Inversión y Justicia  
Tributaria . Edit. Civitas .S.A. . Madrid , España . 1983.

SOMERS , Harold M. . Finanzas Públicas e Ingreso Nacional . Edit.  
Fondo de Cultura Económica . 4a. reimpression . D.F. . México . 1977  
(Traducc. Horacio Flores de la Peña y Marta Chávez . Public Finance  
and National Income . The Blakiston Company . Filadelfia , Pa. . 1949).

TARANTINO , Jacinto R. : Las Penalidades Tributarias . Edit. Astrea .  
Buenos Aires , Argentina . 1983.

TERESA de MIER , Fray Servando . Sobre la Federación Mexicana .  
Edit. Subsecretaría de Publicaciones de la Secretaría de Publicación y  
Propaganda del CEN del PRI . 1a. reimpression facsimilar . D.F. . México  
1987.

VALLADO MIGUEL , Fausto Enrique . Principios Generales de  
Administración Tributaria . Edit. PAC . D.F. . México . S.F.

VALLEJO y ARIZMENDI , Jorge . Principios y Problemas Fundamentales de Estado Federal . Edit. Larios e Hijos . D.F. , México . 1973.

VÁZQUEZ , Josefina Zoraida , AAVV. Historia de México . Edit. Salvat , S.A. . Barcelona , España . 1978 . Tomo VIII.

VELASCO , Gustavo . Apuntes del Curso de Derecho Administrativo . Edit. Ruta . D.F. , México . 1950.

VILLEGAS , Hector B. . Curso de Finanzas . Derecho Financiero y Tributario . Edit. Depalma . 5a. ed. . Buenos Aires , Argentina . 1993.

#### **Legislación Consultada :**

ABAD FERNÁNDEZ , Mariano . Código Financiero Europeo . Edit. Instituto de Estudios Fiscales , Ministerio de Hacienda . Madrid , España . 1977.

Código Civil para el Distrito Federal . Edit. Porrúa , S.A. . 57a ed. . D.F. , México . 1989.

Código Financiero del D.F. . Edit. Sista . D.F. , México . 1995.



Código Fiscal de la Federación . Edit. Themis .7a ed. . D.F. , México .  
1994.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos . Edit. Porrúa ,  
S.A. . 110a ed. . D.F. , México . 1995

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos . Edit. Dirección  
General de Gobierno de la Secretaría de Gobernación . D.F. , México .  
1992.

Estatuto de Gobierno y Ley Orgánica de la Administración Pública del  
Distrito Federal . Edit. Porrúa , S.A. . 16a ed. . D.F. , México . 1995.

Legislación de la Administración Pública Federal : Ley Orgánica de la  
Administración Pública Federal . Edit. Delma . 10a ed. . Edo. de México ,  
México . 1996.

Legislación Pública Estatal del Estado de Baja California . Edit. Instituto  
de Investigaciones Jurídicas de la Escuela Libre de Derecho . D.F. ,  
México. 1984.

Legislación Pública Estatal del Estado de Chihuahua . Edit. Instituto de  
Investigaciones Jurídicas de la Escuela Libre de Derecho . D.F. ,  
México. 1984.

Legislación Pública Estatal del Estado de Michoacán . Edit. Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Escuela Libre de Derecho . D.F. , México. 1984.

Legislación Pública Estatal del Estado de Morelos . Edit. Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Escuela Libre de Derecho . D.F. , México. 1984.

Legislación Pública Estatal del Estado de Quintana Roo . Edit. Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Escuela Libre de Derecho . D.F. , México. 1984.

Ley de Participación Ciudadana del D.F. . Edit. Porrúa , S.A. . D.F. , México . 1995.

Ley Orgánica del Congreso General , Ley Orgánica de la Asamblea de Representantes del D.F. y Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda . Edit. Porrúa , S.A. . 5a ed. . D.F. , México . 1994.

Manual de Organización Institucional del Departamento del Distrito Federal . Edit. Porrúa , S.A. . D.F. , México . 1995.

Reglamento Interior del Departamento del Distrito Federal . Edit. Porrúa , S.A. . D.F. , México . 1995.

### **Enciclopedias y Diccionarios Consultados:**

AHIJADO, Manuel y AGUER, Mario. Diccionario de Economía General y Empresa. Tomo I. Edit. Pirámide, S.A. Madrid, España. 1988. pág. 203.

CABANELLAS, Guillermo. Diccionario Enciclopédico de Derecho Usual Tomo VI. p-q. Edit. Heliasta S.R.L. 20a. ed. Buenos Aires, Argentina. 1981. pág. 337.

Enciclopedia Jurídica Omeba. Tomo XI. esta-fami. Edit. Driskill, S.A. Buenos Aires, Argentina. 1987. pág. 786.

Enciclopedia Jurídica Omeba. Tomo XXII. peni-pres. Edit. Driskill, S.A. Buenos Aires, Argentina. 1979. pág. 708.

Enciclopedia Salvat. Tomo V. elec-frai. Edit. Salvat, S.A. Barcelona, España. 1976. págs. 1293 y 1375.

Enciclopedia Salvat. Tomo IX. meer-ordi. Edit. Salvat, S.A. Barcelona, España. 1971. pág. 2340.

**Documentos Jurídicos Consultados:**

CIUDAD de MÉXICO . Análisis comparativo con la Asamblea de Representantes . Consejo Consultivo de la Ciudad de México y la Contraloría . Procuraduría Social . D.F. , México . 1989 . pp. 18-22.

INSTITUTO LATINOAMERICANO de DERECHO TRIBUTARIO e INSTITUTO URUGUAYO DE DERECHO TRIBUTARIO. Jornadas Latinoamericanas de Derecho Tributario , Punta del Este 1970 . Edit. Amalio M. Fernández . Montevideo , Uruguay . 1970 . p.661.

PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA . Reforma Tributaria . Criterios Generales de Política Económica . D.F. , México . 1994 . pp.32-36.

**Publicaciones Consultadas :**

Diario Oficial de la Federación . Órgano del Gobierno Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos . No. 6 . Tomo CDVII . D.F. , México . 10 de Agosto de 1987 . pp.3-10.

Diario Oficial de la Federación . Órgano del Gobierno Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos . No. 18 . Tomo CDLXXXI . D.F. , México . 25 de Octubre de 1993 . pp.2-7.

Gaceta del Semanario Judicial de la Federación . Suprema Corte de Justicia de la Nación . No. 35 . México . Noviembre de 1990 . pp.23-25

Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta . Suprema Corte de Justicia de la Nación . 5a época . Tomo CIII . México . Febrero de 1950 . pp.1671.

Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta . Suprema Corte de Justicia de la Nación . 8a época . Tomo IV . 2a parte-2 . México . Julio-Diciembre de 1989 . pp.697-698.

Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta . Suprema Corte de Justicia de la Nación . 8a época . Tomo V . 1a parte . México . Enero-Junio de 1990 . pp.697-698.

Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta . Suprema Corte de Justicia de la Nación . 8a época . Tomo VIII . México . Noviembre de 1991 . p.69.

Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta . Suprema Corte de Justicia de la Nación . 9a época . Tomo I . México . Mayo de 1995 . pp.296 y 297.

Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta . Suprema Corte de Justicia de la Nación . 9a época . Tomo II . México . Diciembre de 1995 . pp.55-99.

**Revistas y Artículos Consultados :**

ALBERTONI , Ettore A. . El Federalismo como Principio y Perspectiva de Nuevas Uniones Económicas y Estatales . Alegatos . Órgano de Difusión del Departamento de Derecho , División de Ciencias y Humanidades de la Universidad Autónoma Metropolitana . Núm. 26 . México . 1994 . pp.119-124.

ARREOLA ORTIZ , Rolando . La Jurisprudencia del Tribunal Fiscal de la Federación en torno a la Interpretación de las normas tributarias , las visitas domiciliarias y las multas fiscales . Memorial del Tribunal Contencioso Administrativo del Estado de México . Año III Núm. 9 . Estado de México , México . Julio-Septiembre 1990 . pp.37-42.

ARTEAGA NAVA , Elizur . Un nuevo marco constitucional para el Distrito Federal . Alegatos . Órgano de Difusión del Departamento de Derecho , División de Ciencias y Humanidades de la Universidad Autónoma Metropolitana . Núm. 7 . México . Septiembre-Diciembre 1987 . pp.3-6.

AZUELA , Antonio . Obedézcase Pero no se Cumpla , La Reforma Municipal y el Régimen Local de la Gestión Urbana . Alegatos . Órgano de Difusión del Departamento de Derecho , División de Ciencias y Humanidades de la Universidad Autónoma Metropolitana . Núm. 10 . México . Septiembre-Diciembre 1988 . pp.9-16.

BECERRIL STRAFFON , Rodolfo . Diplomacia Parlamentaria y Parlamentarismo Comunitario . QUÓRUM Año I Núm. 12 D.F. , México . Marzo 1993 pp.17-22.

BORJA , Jordi . Descentralización : Una Cuestión de Método . Revista Mexicana de Sociología , Instituto de Investigaciones Sociológicas . UNAM . Año XLVI Vol. XLVI Núm. 4 . D.F. , México . Octubre-Diciembre de 1984 . pp.5-33.

CAMPOS VEGA , Juan . Una Reforma Política para la Democracia . QUÓRUM . Año I Núm. 12 . D.F. , México . Marzo 1993 . pp.11-16.

CASTELLANOS COUTIÑO , Horacio . Comentarios a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal . Revista de la Facultad de Derecho de México . UNAM . Tomo XXXIX Núms. 166-167-168 . D.F. , México . Julio-Diciembre 1989 . pp. 147-168.

COVARRUBIAS , Jorge . Características de la Relación Fisco-Contribuyente . El Foro . Órgano de la Barra Mexicana , Colegio de Abogados . 8a época Tomo III Núm. 3 . D.F. , México . 1990 . pp.167-173.

CHAPOY BONIFAZ , Dolores Beatriz . Fundamentos Estructurales del Federalismo Fiscal Mexicano . Anuario Jurídico . Instituto de

Investigaciones Jurídicas . UNAM . Tomo XV . D.F. , México . 1988 . pp. 61-85.

DE LA MADRID HURTADO , Miguel . La Reforma Municipal . Proyección hacia el Futuro . Estudios Municipales . Centro Nacional de Estudios Municipales , Secretaría de Gobernación . Año III Núm. 15 . D.F. , México . Mayo-Junio 1987 . pp.15-16.

DONOLO , Dante . Federalismo Fiscal en Argentina . Trimestre Fiscal . INDETEC . Núm.46 . Guadalajara-Jalisco , México . Abril-Junio 1994 . pp.121-147.

FERNÁNDEZ CHRISTLIEB , Paulina . Ciudad de México . Reforma por la Democracia . QUÓRUM . Año I Núm. 8 . D.F. , México . Noviembre 1992 . pp.13-16.

GIL VILLEGAS , Francisco . Cambio Constitucional en México . QUÓRUM . Año III Núm. 28 . D.F. , México . Julio 1994 . pp.5-10.

LOAEZA REYES . Laura . Participación Ciudadana y Gobierno en el D.F. . Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales . Año XXV Núms. 136-137 . México . Abril-Septiembre de 1989 . pp. 163-177.

LÓPEZ PADILLA , Agustín . La Planeación Fiscal . El Foro . Órgano de la Barra Mexicana , Colegio de Abogados . 8a época Tomo III Núm. 3 . D.F. , México . 1990 . pp.75-85.



MATUS PACHECO , Gustavo . Evolución y perspectivas del Sistema Tributario Mexicano . El Economista Mexicano . Financiamiento del Desarrollo . Colegio Nacional de Economistas A.C . Vol. XIII Núm. 5 . D.F. , México . Sept.-Oct. 1979 . pp. 74-86.

MOREYRA SUÁREZ , Raúl . La Planeación Fiscal en otros Países . El Foro . Órgano de la Barra Mexicana , Colegio de Abogados . 8a época Tomo III Núm. 3 . D.F. , México . 1990 . pp.119-133.

NAVA NEGRETE , Alfonso . Los municipios en México . Revista de la Facultad de Derecho de México . UNAM . Tomo XXXV Núms. 142-143-144 . D.F. , México . Julio-Diciembre 1985 . pp.647-666.

OATES , Wallace E . Federalismo Fiscal : la División de Funciones Gubernamentales . Trimestre Fiscal . INDETEC . Núm.46 . Guadalajara-Jalisco , México . Abril-Junio 1994 . pp.11-33.

OLMEDO , Raúl . La Reforma Municipal , Expresión del Nuevo Federalismo Mexicano . Estudios Municipales . Centro Nacional de Estudios Municipales , Secretaría de Gobernación . Año III Núm. 15 . D.F. , México . Mayo-Junio 1987 . pp.29-37.

PALACIOS ALCOCER , Mariano . El municipio libre en México. Origen , evolución y fortalecimiento . Revista de la Facultad de Derecho de

México . UNAM . Tomo XXXVII Núms. 151-152-153 . D.F. , México  
Enero-Junio 1987 . pp. 145-157.

QUIROGA LAVIE , Humberto . La Reorganización funcional del Congreso . Revista Mexicana de Estudios Parlamentarios , Instituto de Investigaciones Legislativas , Cámara de Diputados . 1a. época Vol. I Núm. 1 . D.F. , México . Enero-Abril de 1991 . pp.125-152.

REYES VERA , Ramón . Sobre la Obligación Tributaria Estatal y Municipal . Memorial del Tribunal Contencioso Administrativo del Estado de México . Año III Núm. 9 . Estado de México , México . Julio-Septiembre 1990 . pp.11-35.

RINCÓN GALLARDO , Gilberto . Nuevo Marco Jurídico para la Libertad Municipal . QUÓRUM . Año I Núm. 12 . D.F. , México . Marzo 1993 pp.35-44.

ROCHA MENDOZA , Ricardo . Federalismo Fiscal e Ingresos Tributarios de los Estados de la República Mexicana . Trimestre Fiscal . INDETEC . Núm.46 . Guadalajara-Jalisco , México . Abril-Junio 1994 . pp.183-215.

ROQUE ÁLVAREZ , Artemio . Democratización Parcial en el Distrito Federal y Coordinación Metropolitana Insuficiente . Alegatos . Órgano de Difusión del Departamento de Derecho . División de Ciencias y

Humanidades de la Universidad Autónoma Metropolitana . Núm. 26 .  
México 1994 . pp.57-76.

SALES GUTIÉRREZ , Carlos . Políticas de Financiamiento Municipal .  
Estudios Municipales . Centro Nacional de Estudios Municipales ,  
Secretaría de Gobernación . Año III Núm. 15 . D.F. , México . Mayo-  
Junio 1987 . pp.41-45.

SALINAS SÁNCHEZ , Javier . Federalismo Fiscal Español . Trimestre  
Fiscal . INDETEC . Núm.46 . Guadalajara-Jalisco , México . Abril-Junio  
1994 . pp.149-181.

SANCHEZ-CORDERO DÁVILA , Jorge A. Reformas a la Ley de  
Hacienda del Departamento del Distrito Federal . Legislación y  
Jurisprudencia , Gaceta Informativa . Instituto de Investigaciones  
Jurídicas . UNAM . Vol. II Núm. 36 . D.F. , México . Mayo-Agosto 1982 .  
pp. 571-572.

SANTANA LOZA , Salvador y URIBE GÓMEZ , José Candelario .  
Jurisprudencia Fiscal . Revista INDETEC . Revista bimestral . Núm.89  
Guadalajara-Jalisco , México . Julio-Agosto 1994 . pp.33-39.

TORRES , Alicia . La Lucha por los Derechos Humanos en el Municipio  
Libre . Alegatos . Órgano de Difusión del Departamento de Derecho ,  
División de Ciencias y Humanidades de la Universidad Autónoma  
Metropolitana . Núm. 25 . México . 1993 . pp.93-96.

VALADES , Diego . Las relaciones de control entre el Legislativo y el Ejecutivo en México . Revista Mexicana de Estudios Parlamentarios , Instituto de Investigaciones Legislativas , Cámara de Diputados . 1a. época Vol. I Núm. 1 . D.F. , México . Enero-Abril de 1991 pp.201-230.

VARGAS MENCHACA , José Manuel . Análisis histórico-jurídico de la competencia de la Suprema Corte de Justicia en materia fiscal . Revista del Colegio de Profesores de las Materias Económicas de la Facultad de Derecho de la UNAM . 2a etapa Núm.2 . D.F. , México . Noviembre 1989 . pp. 9-30.

VENEGAS TREJO , Francisco . Controles políticos sobre la Administración Pública . Medio Siglo de la Revista de la Facultad de Derecho de México . Edición Conmemorativa . UNAM . D.F. , México . Mayo 1991 . pp.901-922.

VENEGAS TREJO , Francisco . Democracia . regímenes políticos y el presidencialismo mexicano . Revista de la Facultad de Derecho de México . UNAM . Tomo XXXIII Núms. 127-128-129 . D.F. , México . Enero-Junio 1983 . pp.303-363.

YEDID PÉREZ , Aarón . Comentario a Diversas Reformas Legales que Para el Distrito Federal se Dieron en los Últimos Seis Años . Alegatos . Órgano de Difusión del Departamento de Derecho , División de Ciencias

**La Facultad Potestativa de la Asamblea de Representantes del D.F.**

**y Humanidades de la Universidad Autónoma Metropolitana . Núm. 10 .  
México . Septiembre-Diciembre 1988 . pp.146-151.**