

00721  
53Y

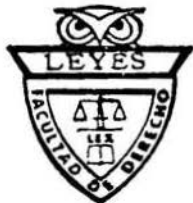


# UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

FACULTAD DE DERECHO  
SEMINARIO DE DERECHO FISCAL Y FINANZAS PÚBLICAS

"CONTROVERSIA DEL DECRETO QUE REFORMA, ADICIONA Y DEROGA DISPOSICIONES DEL CODIGO FINANCIERO DEL DISTRITO FEDERAL PARA EL AÑO 2003, PUBLICADO EN LA GACETA OFICIAL DEL DISTRITO FEDERAL EL 31 DE DICIEMBRE DE 2002"

**T E S I S**  
QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:  
**LICENCIADO EN DERECHO**  
**P R E S E N T A :**  
**NIDIA YERANIA ( MARTINEZ SALINAS )**



ASESOR: LIC. HUGO CARRASCO IRIARTE

CIUDAD UNIVERSITARIA, D. F.

2003

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN



Universidad Nacional  
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

**Biblioteca Central**



**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.



UNIDAD DE SEMINARIOS "JOSE VASCONCELOS"  
 FACULTAD DE DERECHO  
 SEMINARIO DE DERECHO FISCAL Y  
 FINANZAS PUBLICAS

Cd. Universitaria, D.F., 24 de Septiembre de 2003.

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

**TESIS CON  
 FALLA DE ORIGEN**

Por este conducto, me permito comunicar a usted, que el pasante MARTÍNEZ SALINAS NIDIA YERANIA bajo la supervisión de este Seminario, elaboró la tesis intitulada "CONTROVERSIA DEL DECRETO QUE REFORMA, ADICIONA Y DEROGA DISPOSICIONES DEL CÓDIGO FINANCIERO DEL DISTRITO FEDERAL PARA EL AÑO 2003, PUBLICADO EN LA GACETA OFICIAL DEL DISTRITO FEDERAL EL 31 DE DICIEMBRE DE 2002".

Con fundamento en los artículos 8° fracción V del Reglamento de Seminarios, 19 y 20 del Reglamento General de Exámenes de la Universidad Nacional Autónoma de México, 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.

"El interesado deberá iniciar el trámite para su titulación dentro de los siete meses siguientes (contados de día a día) a aquél en que le sea entregado el presente oficio, en el entendido de que transcurrido dicho lapso sin haberlo hecho, caducará la autorización que ahora se le concede para someter su tesis a examen profesional, misma autorización que no podrá otorgarse nuevamente, sino en el caso de que el trabajo recepcional conserve su actualidad y siempre que la oportuna iniciación del trámite para la celebración del examen haya sido impedida por circunstancia grave, todo lo cual calificará la Secretaría General de la Facultad".

Atentamente  
 "POR MI RAZA HABLARÁ EL ESPIRITU"  
 Director.



FACULTAD DE DERECHO  
 LIC. MIGUEL ANGEL VAZQUEZ ROBLES  
 DE  
 DERECHO FISCAL

Ciudad Universitaria a 24 de septiembre de 2003.

LIC. MIGUEL ANGEL VÁZQUEZ ROBLES  
DIRECTOR DEL SEMINARIO DE DERECHO  
FISCAL Y FINANZAS PÚBLICAS  
DE LA FACULTAD DE DERECHO  
U.N.A.M.

Muy respetable Sr. Director.

Con un saludo cordial y respetuoso me permito participarle que la alumna MARTÍNEZ SALINAS NIDIA YERANIA, con número de cuenta 9523145-5 de la Facultad de Derecho, ha concluido satisfactoriamente su trabajo de tesis, bajo la dirección del que suscribe, denominado "CONTROVERSIA DEL DECRETO QUE REFORMA, ADICIONA Y DEROGA DISPOSICIONES DEL CÓDIGO FINANCIERO DEL DISTRITO FEDERAL PARA EL AÑO 2003, PUBLICADO EN LA GACETA OFICIAL DEL DISTRITO FEDERAL EL 31 DE DICIEMBRE DE 2002".

Al respecto y una vez analizado el trabajo de referencia le manifiesto que el mismo cumple con los requisitos de fondo y de forma que exige la normalidad respectiva, por lo que en esa consideración me permito extenderle mi consentimiento, a efecto de que se continúe con los trámites correspondientes.

Sin otro particular, reitero a Usted las seguridades de mi consideración.

"Por mi raza hablará el espíritu".

ATENTAMENTE.



LIC. HUGO CARRASCO IRIARTE

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

## DEDICATORIAS.

### A MIS PADRES:

GLORIA SALINAS DE LA ROSA  
ERNESTO MARTÍNEZ LUNA

Con todo mi amor en agradecimiento por todos sus sacrificios,  
comprensión y confianza, y por enseñarme que ante  
todos los problemas y adversidades el darse por vencido  
nunca es la solución.

### A MIS HERMANOS:

ERNESTO MARTÍNEZ SALINAS

Por su estímulo constante  
y confianza para salir adelante.

GUILLERMO MARTÍNEZ SALINAS (q.e.p.d.)

Te llevé en mi memoria en cada paso doy.

### AL LIC. HUGO CARRASCO IRIARTE, MI ASESOR

Gracias por su tiempo, apoyo y ayuda en todo momento.

### AL LIC. ANTONIO JIMÉNEZ GUTIÉRREZ

Gracias por su gran apoyo en mi desempeño profesional y laboral

### A TODOS Y CADA UNO DE MIS AMIGOS

Por estar siempre conmigo brindándome su amistad.

### A LA UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

Por la formación personal y  
profesional brindada.

A QUIENES EN FORMA  
DIRECTA O INDIRECTA  
HICIERON POSIBLE LA  
CULMINACIÓN DE MIS  
ESTUDIOS.

### A DIOS

Al final de esta  
dedicatoria  
pero al principio  
de toda mi vida

## ÍNDICE.

CONTROVERSIA DEL DECRETO QUE REFORMA, ADICIONA Y DEROGA DIVERSAS DISPOSICIONES DEL CÓDIGO FINANCIERO DEL DISTRITO FEDERAL PARA EL AÑO 2003, PUBLICADO EN LA GACETA OFICIAL DEL DISTRITO FEDERAL EL 31 DE DICIEMBRE DE 2002.

INTRODUCCIÓN.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

### CAPÍTULO I. DIVISIÓN DE PODERES.

1.1. Antecedentes de la división de poderes.....	1
1.1.1.    Aristóteles.....	1
1.1.2.    John Locke.....	3
1.1.3.    Carlos Luis Secondat barón de Montesquieu.....	3
1.1.4.    La división de poderes en nuestro sistema constitucional.....	4
1.2. División de poderes en el Distrito Federal.....	8
1.2.1.    Reseña histórica del Distrito Federal.....	8
1.2.2.    Organización jurídico política del Distrito Federal.....	16
1.2.3.    La división de poderes en el Distrito Federal de conformidad con el artículo 122 constitucional.....	18
1.2.4.    Órgano Ejecutivo de carácter local en el Distrito Federal.....	19
1.2.4.1.    Jefe de gobierno del Distrito Federal.....	19

1.2.4.2.	Facultades del jefe de gobierno del Distrito Federal.....	21
1.2.5.	Órgano Legislativo de carácter local en el Distrito Federal.....	27
1.2.5.1.	Asamblea Legislativa del Distrito Federal.....	27
1.2.5.2.	Facultades de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal.....	29
1.2.6.	Órgano Judicial de carácter local en el Distrito Federal.....	39

## CAPÍTULO II. CONSIDERACIONES GENERALES DE LOS DECRETOS.

2.1.	Fundamento constitucional.....	41
2.2.	Concepto.....	44
2.3.	Diferencia entre ley y decreto.....	49
2.4.	Clases de Decretos.....	50
2.4.1.	Decreto Administrativo.....	50
2.4.2.	Decreto Legislativo.....	52
2.4.3.	Decreto Judicial.....	53
2.4.4.	Decreto Ley.....	54
2.4.5.	Decreto Delegado.....	55
2.5.	Características de los Decretos.....	56

## CAPÍTULO III. PROCESO LEGISLATIVO.

3.1.	Iniciativa.....	63
3.2.	Discusión- Aprobación.....	66
3.3.	Sanción.....	70
3.4.	Publicación.....	76
3.5.	Iniciación de la vigencia.....	79

**TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN**

**CAPÍTULO IV. MEDIO DE IMPUGNACIÓN DEL DECRETO QUE REFORMA, ADICIONA Y DEROGA DIVERSAS DISPOSICIONES DEL CÓDIGO FINANCIERO DEL DISTRITO FEDERAL PUBLICADO EN LA GACETA OFICIAL DEL DISTRITO FEDERAL EL 31 DE DICIEMBRE DE 2002.**

4.1. Exclusión del Juicio de Amparo.....	82
4.2. Exclusión de la Acción de Inconstitucionalidad.....	86
4.3. Procedencia de la Controversia Constitucional.....	88
4.3.1. Concepto.....	91
4.3.2. Procedimiento.....	92
4.3.2.1. Las partes.....	92
4.3.2.2. Demanda y Contestación.....	95
4.3.2.3. Representación.....	98
4.3.2.4. Pruebas.....	100
4.3.2.5. Las audiencias.....	103
4.3.2.6. Suplencia.....	104
4.3.2.7. Competencia y Supletoriedad.....	105
4.3.2.8. Plazos.....	105
4.3.3. Causas de Improcedencia y Sobreseimiento.....	107
4.3.4. Suspensión.....	110
4.3.5. Recursos.....	113
4.3.6. La sentencia y sus efectos.....	115
4.3.6.1. Argumentos que debe tomar en consideración la Suprema Corte de Justicia de la Nación para declarar fundada la acción de controversia constitucional.....	120

**TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN**



4.3.6.2. Efectos de la invalidez de las normas en general .....	127
4.3.6.3. Ejecución de sentencias.....	128
<b>CONCLUSIONES.....</b>	<b>130</b>
<b>ANEXO 1. Hoja 2, 3 y 64 del Decreto que Reforma, Adiciona y Deroga diversas disposiciones del Código Financiero del Distrito Federal publicado el 31 de diciembre de 2002 en la Gaceta Oficial del Distrito Federal .....</b>	<b>137</b>
<b>ANEXO 2. Demanda inicial de Controversia Constitucional presentada por la Asamblea Legislativa del Distrito Federal en contra del Jefe de Gobierno del Distrito Federal ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación en fecha 11 de febrero de 2003.....</b>	<b>141</b>
<b>ANEXO 3. Contestación a la demanda de Controversia Constitucional de fecha 27 de marzo de 2003, emitida por el Secretario de Gobierno del Distrito Federal.....</b>	<b>168</b>
<b>BIBLIOGRAFÍA.....</b>	<b>238</b>

**TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN**

# TESIS CON FALLA DE ORIGEN

## INTRODUCCIÓN.

El Sistema Federal como forma de Estado que ha sido adoptado por nuestro país de conformidad con el artículo 40 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, ha establecido la coexistencia de ordenes de gobierno, coordinados entre sí, el Central o Federal representado por los Poderes de la Unión y el local o regional representado por los poderes locales de cada entidad integrante de la federación, sobre los cuales se encuentra la Constitución, Ley suprema que determina su estructura, su organización y el reparto de competencias que corresponden a cada uno, de tal forma que sus principios y competencias no pueden ser rebasadas por ellos.

En esta tesitura, si bien es cierto que teóricamente el Federalismo como uno de sus principales objetivos es lograr la coexistencia armónica, respetuosa e independiente de los ordenes de gobierno, cuyo limite es no contravenir los principios establecidos por la Constitución Federal, permitiendo un libre desarrollo entre los mismos e impidiendo la invasión de esferas, también lo es que cuando los gobernantes no respetan el contenido y espíritu de las leyes que rigen sus actuaciones, es decir, cuando rompen los esquemas establecidos por la Constitución y ejercen funciones que constitucionalmente corresponden a otro órgano, es claro que existe incertidumbre e inseguridad jurídica para los habitantes de un Estado, que se diga ser de "Derecho".

Por lo cual, el motivo de desarrollo del presente trabajo es destacar que el titular del ejecutivo del Distrito Federal "Jefe de Gobierno del Distrito Federal", invadió la esfera exclusiva de competencia de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, en virtud de la promulgación y

publicación parcial del Decreto que Reforma, Adiciona y Deroga diversas disposiciones del Código Financiero del Distrito Federal para el año 2003, publicado el 31 de diciembre de 2002 en la Gaceta Oficial del Distrito Federal, es decir, el Titular del Gobierno del Distrito Federal conculcó en perjuicio del Poder Legislativo a nivel local el principio de División de Poderes.

Luego entonces mediante el presente trabajo a efecto de demostrar que el Jefe de Gobierno del Distrito Federal invadió la esfera exclusiva de competencia de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, se hace un análisis de la división de poderes de conformidad con el artículo 49 Constitucional tomado en consideración el artículo 122 de nuestra Carta Magna.

Subsiguientemente entraremos al estudio del Decreto que Reforma, Adiciona y Deroga disposiciones del Código Financiero del Distrito Federal para el 2003 publicado en la Gaceta Oficial del Distrito Federal el 31 de diciembre de 2002, aludiendo a la forma que modifica el texto original del propio Código Financiero y al análisis de constitucionalidad.

Finalmente se analizara lo referente a la impugnación del mencionado decreto, toda vez que los medios de control de los actos realizados por el titular de los poderes públicos, representa el abuso de poder, mencionando los siguientes:

- 1) El Juicio de Amparo contemplado en los artículos 103 y 105 Constitucionales.
- 2) Controversia Constitucional contemplada en la fracción I, del artículo 105 Constitucional.
- 3) La Acción de Inconstitucionalidad contemplada en la fracción II del artículo 105 Constitucional.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

Llegando a proponer como medio de defensa la Controversia Constitucional contemplada en la fracción I, del artículo 105 Constitucional y su respectiva ley reglamentaria por considerar que el mismo es procedente, toda vez que éste fue instaurado para garantizar el principio de división de poderes.

Ahora bien de acuerdo con lo dispuesto se espera que mediante el presente trabajo se haya logrado el objetivo planteado, es decir, demostrar que el Decreto que Reforma, Deroga y Adiciona diversas disposiciones del Código Financiero del Distrito Federal para el 2003, publicado en la Gaceta del Diario Oficial del Distrito Federal el 31 de diciembre de 2002, sufre vicios de inconstitucionalidad, asimismo se desea que el presente trabajo también sirva de sustento y antecedente de otros trabajos de investigación.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

## CAPÍTULO I.

### DIVISIÓN DE PODERES.

#### 1.1. ANTECEDENTES DE LA DIVISIÓN DE PODERES.

La división de poderes no es meramente un principio doctrinario logrado de una sola vez y perpetuado inmóvil, sino una institución política en la historia. De ahí que sea preciso recordar sus orígenes y seguir su desarrollo si se quiere localizar y entender su realización en un momento histórico determinado.

##### 1.1.1. Aristóteles.

Se puede considerar que Aristóteles es la persona o tratadista que tiene el mérito de marcar la primera idea o antecedente remoto sobre una división de poderes, ya que si bien no la trataba como una teoría, sí en cambio distingue en un principio tres tipos de relaciones:

- La del padre sobre el hijo.
- La del gobernante sobre el gobernado, y;
- La del amo sobre el esclavo.

Aristóteles no imitó una forma de pensamiento teórico para después intentar aplicarlo en la práctica, sino siguió un procedimiento deductivo, toda vez que realizó un estudio y análisis de las

constituciones existentes, deduciendo la constitución más perfecta de la práctica, toda vez que el Estado ideal para él, era el Estado legal.

Así a partir de ese procedimiento deductivo, Aristóteles distinguió una serie de funciones o poderes necesarias para la mayor eficacia del gobierno, sin que dichas funciones tuvieran vinculación entre sí (como lo ha de tener la doctrina moderna), a saber:

- La deliberativa que corresponde a la Asamblea.
- La administrativa, y;
- La judicial.

De esta forma, Aristóteles toca en su obra la Política 300 a. A.C. el tema que habría de convertirse en la piedra angular en que descansa la estructura política de las naciones, constituidas de acuerdo con las bases fundamentales del derecho político, misma en la que señala:

\* En todas las constituciones hay tres elementos con referencia a los cuales ha de considerar el legislador diligente lo que conviene a cada régimen. Si estos elementos están bien concertados, necesariamente lo está también la república... pues, uno es el que delibera sobre los asuntos comunes, el segundo es el relativo a la magistraturas, o sea cuáles deben ser, cuál es la esfera de competencia y cómo debe procederse a la elección, y el tercer elemento es el poder judicial.\*<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> Aristóteles, Política, decimonovena edición, Porrúa, México, 2000, p.235

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

### 1.1.2. John Locke.

Hasta antes de John Locke la diversidad de órganos y la clasificación de las funciones apreciaban obedecer la necesidad de especializar las actividades, pero Locke motivó para fraccionar el poder público, surgiendo la necesidad de limitarlo a fin de impedir su abuso. De este modo la división de poderes llegó a ser la principal limitación interna del poder público que haya su complemento en la limitación externa de las garantías individuales.

"Todo poder político esta limitado por la ley natural, que es la ley de la razón, y dicho poder emana del pueblo como fuerza creadora de la Constitución".<sup>2</sup>

Locke esbozó las funciones de la potestad pública en su obra titulada el "Ensayo sobre el gobierno civil del siglo XVI", refiriéndose a la expedición de leyes, a la función del gobierno y a la impartición de justicia, empero, solo reconoce dos poderes, el legislativo que residía en el parlamento y el poder ejecutivo depositado en el rey, sin embargo la función judicial fue reconocida como implícita del poder ejecutivo, no obstante que el monarca no la realizaba porque se encontraba a cargo de los jueces.

### 1.1.3. Carlos Luis Secondat barón de Montesquieu.

Sus estudios sobre historia y teoría política se reflejaron en el gran éxito de su obra llamada "El Espíritu de las Leyes", obra que llevó a cabo influenciado por consideraciones sobre las causas de la grandeza de los romanos y su decadencia.

<sup>2</sup> MADRID ESPINOZA, Alfonso, Introducción a la Filosofía del Derecho la Conciencia del Hombre en el Derecho, 1ª Edición, Distribuciones Fontamara, 2000, p.146.

En esta obra, Montesquieu trató de dar rigor científico al estudio de las leyes y los sistemas de gobierno, a los que consideró determinados por circunstancias tales como el clima o la raza, y no por la providencia divina, pero lo más importante de esta obra es la defensa que realizó del liberalismo y la tolerancia, la crítica al racismo y al despotismo, y muy especialmente su propuesta de establecer una división de poderes en el Estado, para impedir que algún poder se excediera en sus funciones.

En efecto consideró necesario el reparto del poder del Estado para evitar la acumulación en una sola mano que pudiera ejercerlo de manera despótica, señalando que debía dividirse en tres partes, cada una con una misión específica diferente (legislativo, ejecutivo y judicial).

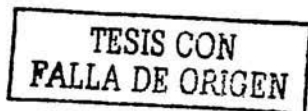
\*Frente al absolutismo monárquico o clerical, Montesquieu afirma el espíritu de la Ley, el Estado de Derecho mediante la división de los poderes del Estado. La ley evitará el despotismo, la arbitrariedad y la corrupción que es su consecuencia. Lo que afirma el Pacto social en una constitución es la división o separación de poderes como garantía del Estado de Derecho.\*<sup>3</sup>

De esta forma, con el pensamiento de Montesquieu, trascendió la convicción de mantener separados los órganos del poder público, asignándoles específicas atribuciones para evitar la preeminencia de un poder sobre otro.

#### 1.1.4. La división de poderes en nuestro sistema constitucional.

En México colonial, las leyes que nos rigieron fueron las leyes de Indias y la Constitución de Cádiz, ésta última ya conservaba el principio de la división de poderes propuesto por

<sup>3</sup> Ibidem, p.160.





Montesquieu, pues en ella se contemplaban las tres funciones del estado, a saber la función legislativa, la función administrativa y la función jurisdiccional.

En la época Independiente se puede decir que la Constitución de Apatzingán, se apegó aún más al principio de división de poderes en la forma propuesta por Montesquieu, pues mencionaba que los poderes ejecutivo, legislativo y judicial no se debían ejercer ni por una sola persona ni por una sola corporación, y que el ejercicio de los mismos recaía en tres órganos, los cuales eran el Supremo Congreso Mexicano, el Supremo Gobierno y el Supremo Tribunal de Justicia.

Posteriormente, la Constitución promulgada el 4 de octubre de 1824, establecía para efecto de su ejercicio la clásica división del poder público en tres ramas, legislativo, ejecutivo y judicial. El poder legislativo era depositado en un congreso general, el poder ejecutivo era depositado en un individuo llamado presidente, y existía la figura del vicepresidente en el cual recaían todas las facultades del presidente en caso de imposibilidad física o mental, y el poder judicial el cual residía en una Corte Suprema de Justicia, en los Tribunales de Circuito y en los Juzgados de Distrito.

\*...el Estado mexicano instituyó en su origen, a partir de 1824, la forma federal. Las partes que lo integran desde ese entonces se consideran Estados libres, autónomos y soberanos, con la salvedad de los períodos en que rigieron los gobiernos de corte centralista.\*

---

<sup>4</sup> CARRANCO ZÚÑIGA, Joel, Régimen Jurídico del Distrito Federal, México, 2000, p.4.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

Más tarde, México adoptó la estructura de una República Centralista, sustentada en el complejo legislativo conocido como las Siete Leyes Constitucionales de 1836, sin embargo, estas leyes establecieron un Poder Supremo Conservador con autoridad y prerrogativas superior a los tres poderes clásicos del régimen republicano.

Ulteriormente, fueron promulgadas las Bases Orgánicas de 1843, con el título de Bases de Organización Política de la República Mexicana, empero continuó el proyecto centralista y conservador, e incluso fue más allá al instituir un desmesurado derecho de veto a favor del Poder Ejecutivo.

Sin embargo la vigencia de las bases orgánicas de 1843 fue muy breve, pues ante el descontento general y el inicio de la guerra con los Estados Unidos de Norte América, surgió el deseo de volver al federalismo así como restablecer la vigencia de la constitución de 1824, por lo que el 21 de mayo de 1847 fue promulgada el Acta Constitutiva y de Reforma, misma que reconocía tanto al poder ejecutivo, legislativo y judicial.

La Constitución de 1857 hacía referencia al principio de la división de poderes señalando que el supremo poder de la federación se dividía para su ejercicio en poder ejecutivo, legislativo y judicial, los cuales no podían reunirse dos o más de éstos poderes en una sola persona o corporación.

Ahora bien y tomando en cuenta el actual sistema constitucional mexicano, es importante hacer mención que la idea de la "División de Poderes" debe entenderse como una distribución de

funciones de los órganos de la potestad pública, es decir, la "División de Poderes" no debe entenderse rigurosamente ni estrictamente como fue originalmente planteada, ello atendiendo a lo siguiente:

- El poder público es único e indivisible por lo tanto no es posible su división, ya que en realidad existe una división en el ejercicio de las funciones publicas.
- No es exacta la afirmación que las funciones asignadas a cada órgano del Estado sean exclusivas y se encuentren rígidamente separadas unas de otras pues entre ellas existe un coordinación, sin embargo esto no genera algún derecho o facultad a que determinado órgano del Estado invada la esfera jurídica de cualquier otro órgano, toda vez que las facultades asignadas a cada uno de ellos se encuentran expresamente consignadas en Ley.

Ahora bien, resulta pertinente realizar las siguientes transcripciones de nuestra actual constitución:

Artículo 40 Constitucional.

"Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República representativa, democrática, federal, compuesta de Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior; pero unidos en una Federación establecida según los principios de esta Ley Fundamental."

Artículo 41 Constitucional.

"El pueblo ejerce su soberanía por medio de los Poderes de la Unión, en los casos de la competencia de éstos, y por los de los Estados, en lo que toca a sus 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>3</sup>

---

<sup>3</sup> Const. Pol. Méx., arts.40 y 41.

Por lo que se insiste, el principio de división de poderes no debe interpretarse en el sentido de postular a tres poderes soberanos, sino a tres funciones o actividades en que se manifieste el poder público del Estado que es uno e indivisible.

## **1.2. DIVISIÓN DE PODERES EN EL DISTRITO FEDERAL.**

### **1.2.1. Reseña histórica del Distrito Federal.**

Tres años después de consumada la independencia, el 4 de octubre de 1824 fue promulgada la primera Constitución Federal, surgiendo con ello nuestro Estado Federal e integrándose la Nación por Estados, libres, autónomos y soberanos.

Así constituido nuestro país en un Estado Federal, surgió el imperativo de determinar el lugar que sirviera de asiento a los poderes federales, por lo cual el Congreso Constituyente creó una comisión especial, que proponía a la Ciudad de Querétaro que fuera sede de los poderes federales apoyando fuertemente la propuesta de la Ciudad de México.

\*Cuando se pensó en la ubicación del Distrito Federal hubo controversia para determinar la ciudad donde se establecería, las idóneas eran la Ciudad de México y la Ciudad de Querétaro<sup>6</sup>

Sin embargo una gran parte de los legisladores de aquella época, rechazaron rotundamente la propuesta de la comisión para hacer de Querétaro la residencia de los poderes

---

<sup>6</sup> CARRANCO ZÚNIGA, Joel, Régimen Jurídico del Distrito Federal, Op. cit. p.6

federales, apoyando fuertemente la propuesta de la Ciudad de México, toda vez que ésta última era el centro político, económico, militar y de comunicaciones del país.

Empero, no obstante la lucha política del gobierno del Estado de México por no perder su capital, Guadalupe Victoria en su carácter de primer presidente mexicano, promulgó el 20 de noviembre de 1824 el decreto de creación del Distrito Federal, declarando a la Ciudad de México sede de los poderes federales y asignándole una superficie territorial de dos leguas (8,800 metros de radio), cuyo centro era la plaza mayor ( hoy plaza de la Constitución).

Ahora bien, la duración de la Primera República y del Distrito Federal fue breve, toda vez que el gobierno centralista en el año de 1836 desapareció el Distrito Federal, pues no tenía sentido su permanencia en un régimen centralista. Su territorio pasó a formar parte del Departamento de México, convirtiéndose en Departamento, éste en distritos y a su vez los distritos en partidos.

\*... a fines de 1836, a las Siete Leyes, que convertía a los estados en departamentos, con gobernadores nombrados por el llamado "Supremo Poder Ejecutivo", y consecuentemente, la desaparición del Distrito Federal, siendo la Ciudad de México designada Capital del Departamento de México".<sup>7</sup>

Diez años después, fue restablecido el federalismo con el Acta Constitutiva y de Reforma de 1847, y con ello el Distrito Federal volvió a ser declarado capital federal por lo que en el año de 1955 fue incrementado su territorio a 1,173 kilómetros cuadrados.

---

<sup>7</sup> CONTRERAS BUSTAMANTE, Raúl, La Ciudad de México como Distrito Federal y la Entidad Federativa, 1ª Edición, Porrúa, México, 2001, p.80.

En 1903 fue promulgada la Ley de Organización Política y Municipal del Distrito Federal, dividiendo al Distrito Federal en trece municipalidades y otorgando facultades al Congreso de la Unión para reglamentar su régimen interno en los aspectos municipales, administrativos y políticos.

Por su parte en un principio la Constitución de 1917 regulaba la organización del Distrito Federal de la siguiente forma:

- a) El artículo 43 de la constitución de 1917 le confería al Distrito Federal la calidad de ser parte integrante de la federación.
- b) El gobierno del Distrito Federal estaba a cargo de un gobernador que dependía directamente del Presidente de la República.
- c) El Congreso se la Unión legislaba en todo lo relativo al Distrito Federal.
- d) Se componía de municipalidades con ayuntamientos de elección popular directa, y;
- e) Los magistrados y jueces de primera instancia eran nombrados por el Congreso de la Unión.

Posteriormente, en 1928 fue reformado el artículo 73 constitucional suprimiendo el régimen municipal en el Distrito Federal al cual se le otorgó el carácter de Departamento administrativo, por lo que a partir de ese momento la Ciudad de México sería gobernada por el Presidente de la República con apoyo de un regente, con el cargo oficial de Jefe del Departamento del Distrito Federal.

Con base en la referida reforma, fue expedida la primera Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal el 31 de diciembre de 1928, en la cual se señalaba que el gobierno del Distrito Federal estaría a cargo de un Jefe de Departamento nombrado y removido libremente por el Presidente de República, sin embargo esta ley fue derogada.

Posteriormente, el 31 de diciembre de 1941 el Congreso de la Unión expidió la Ley Orgánica del Gobierno del Distrito Federal, en donde se mencionaba que estaba integrado por doce delegaciones. Esta Ley reiteraba que el Congreso de la Unión legislaría para el Distrito Federal y que el gobierno del mismo estaría a cargo del Presidente de la República, quien lo ejercería por conducto del Jefe del Departamento.

El 29 de diciembre de 1970 se publicó otra Ley Orgánica, la cual amplió el número de delegaciones a 16 estableciendo los límites de cada una de ellas, asimismo se señalaba que el Jefe de Departamento sería auxiliado en sus funciones por tres secretarios generales, de los cuales uno debía ser Licenciado en Derecho, un Oficial Mayor, un Consejo Consultivo, las Juntas de Vecinos, delegados y subdelegados.

En 1977 se reformó nuevamente el artículo 73 constitucional, donde el referéndum y la iniciativa popular se adicionaron como principios de participación ciudadana, sin embargo estas figuras tuvieron una vigencia efímera, toda vez que fueron suprimidas del texto constitucional.

**El 10 de agosto de 1987 se publicó en el Diario Oficial de la Federación el decreto por el que se reformó nuevamente el artículo 73 constitucional, lo cual dio lugar a la incorporación de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, cuyos miembros fueron electos por primera vez el 6 de julio de 1988.**

Ahora bien, de las reformas constitucionales promulgadas por el Ejecutivo Federal el 20 de octubre de 1993 y publicadas en el Diario Oficial de la Federación el 25 de ese mismo mes y año se puede destacar lo siguiente:

- a) Se precisa la Ciudad de México como Distrito Federal.
- b) **El Gobierno del Distrito Federal ya no se depositaba exclusivamente en el Presidente de la República, sino en los Poderes de la Unión que lo ejercían por sí y a través de los órganos locales de gobierno: Asamblea de Representantes, Jefe del Distrito Federal y el Tribunal Superior de Justicia.**
- c) El Congreso de la Unión ya no disponía de toda la facultad legislativa respecto del Distrito Federal, ahora **se le confería también a la Asamblea de Representantes en las materias expresamente señaladas en el artículo 122 constitucional**, conservando el legislativo federal la de expedir el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal.
- d) El Presidente de la República ya no tenía las facultades reglamentarias respecto del Distrito Federal, que ahora le corresponderían a una nueva figura como era el Jefe del Distrito Federal.



- e) La atribución que tenía la Cámara de Diputados para examinar, discutir y aprobar cada año el Presupuesto de Egresos del Distrito Federal y la Ley de Ingresos respectiva se transfiere a la Asamblea de Representantes.
- f) Los magistrados y los jueces de primera instancia del Distrito Federal son ya nombrados por el Jefe del Distrito Federal y aprobados por la Asamblea de representantes, con la participación del Consejo de la Judicatura del Distrito Federal.
- g) Las delegaciones constituyen las divisiones territoriales de la capital.
- h) El nombramiento y competencia del Procurador General de Justicia del Distrito Federal se cede al Jefe del Distrito Federal con aprobación del Presidente de la República, y;
- i) Se creó el Consejo de Ciudadanos y las Comisiones metropolitanas.

En estas condiciones y en razón de las reformas de 1993, sucedieron otras innovaciones en 1994, específicamente del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal.

\*El 25 de octubre de 1993 se publicó en el Diario Oficial de la Federación el decreto por el que se reformaron varios preceptos constitucionales relacionados con la organización, estructura y competencia de los órganos de gobierno del Distrito Federal, esta reforma junto con las del 31 de diciembre de 1994, 22 de agosto de 1996 y las disposiciones que siguen vigentes en el texto original de la Constitución, conforman el soporte legal que da sustento al Distrito Federal mexicano.\*

Y finalmente el 22 de agosto de 1996 se publicó en el Diario Oficial de la Federación el Decreto mediante el cual se reforman diversas disposiciones de la Constitución de la República de los Estados Unidos Mexicanos, destacando los siguientes puntos respecto del Distrito Federal:

---

\* CARRANCO ZÚÑIGA, Joel. Régimen Jurídico del Distrito Federal, Op. cit. p8.

- a) Se precisa que el gobierno del Distrito Federal estará a cargo de los poderes federales y de los órganos locales de gobierno.
- b) Se señalan como autoridades locales y no como órganos locales de gobierno del Distrito Federal a la Asamblea Legislativa, al Jefe de Gobierno y el Tribunal Superior de Justicia.
- c) El Jefe de Gobierno del Distrito Federal es quien ahora tiene a su cargo el Ejecutivo y la administración pública de la entidad, y es electo por votación universal, libre, directa y secreta, por lo que se abandona el sistema de designación por el Presidente de la República.
- d) Desaparece del texto constitucional la figura de los consejos de ciudadanos.
- e) Actualmente el Presidente de la República tiene la facultad de proponer al Senado a quien deba sustituir en caso de remoción al Jefe de Gobierno del Distrito Federal, y por otra parte conserva su facultad reglamentaria respecto a las leyes que sobre el Distrito Federal expida el Congreso de la Unión.
- f) Los integrantes de la Asamblea Legislativa reciben el nombre de diputados y ya no de representantes, y respecto a la integración de este órgano el nuevo artículo 122 constitucional remite a las disposiciones del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, y a la propia Ley Fundamental.

- g) Se reconoce la existencia de un órgano interno de gobierno de la Asamblea Legislativa que actúa durante los recesos de aquella.
- h) La petición de sesiones extraordinarias del órgano legislativo de la capital del país, sólo podrá formularse por la mayoría de sus integrantes o por el Jefe de Gobierno.
- i) La Asamblea Legislativa es la encargada de nombrar a quien deba sustituir al Jefe de Gobierno en caso de falta absoluta, lo que antes correspondía al Presidente de la República.
- j) Se amplía el ámbito de competencia de la Asamblea Legislativa, quienes ahora pueden legislar en materia civil, penal y en materia de elecciones locales en el Distrito Federal, aspectos antes exclusivos y regulados por normas expedidas por el Congreso de la Unión.
- k) Como facultades novedosas del Jefe de Gobierno del Distrito Federal se le reconoce la de iniciar leyes o decretos ante la Asamblea Legislativa, nombrar y remover libremente a los servidores públicos dependientes del órgano ejecutivo local y ejercer las funciones de dirección de los servidores de seguridad pública, las que antes solo podía desempeñar por delegación expresa del Presidente de la República.
- l) En cuanto a la Administración Pública Local del Distrito Federal, es de destacar que a partir de la reforma de 1996 se prevé que los titulares de los órganos político-administrativos de las demarcaciones territoriales de la entidad, serán elegidos en forma libre, universal, secreta y directa.
- m) Por lo que respecta a los requisitos para ser magistrado del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, son los mismos que se exigen a los ministros de la Corte.

### 1.2.2. Organización Jurídico Política del Distrito Federal.

El jurista, Ignacio Burgoa Orihuela al referirse al Distrito Federal expresa lo siguiente: "desde el punto de vista político y jurídico es una entidad que, según el artículo 43 constitucional, forma parte integrante de él. Como entidad, el Distrito Federal tiene obviamente un territorio que delimita la legislación orgánica respectiva, una población, un orden jurídico y un conjunto de órganos de autoridades que desempeñan, dentro de él, las funciones legislativa, ejecutiva y judicial."<sup>9</sup>

Luego entonces es importante señalar que las autoridades locales de gobierno del Distrito Federal son los siguientes:

- a) Asamblea Legislativa.
- b) Jefe de Gobierno.
- c) Tribunal Superior de Justicia.

Sin embargo la naturaleza jurídica del Distrito Federal se desprende de los preceptos legales donde se encuentra definida, reconocida y delimitada, por lo que de conformidad con la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal queda expresada de la siguiente forma:

\*La ciudad de México es el Distrito Federal, sede de los poderes de la Unión y Capital de los Estados Unidos Mexicanos. Se compondrá del territorio que actualmente tiene y en el caso de que los poderes

---

<sup>9</sup> Idem.

federales se trasladen a otro lugar, se erigirán en el Estado del Valle de México con los límites y extensiones que le asigne el Congreso General."<sup>10</sup>

"La ciudad de México es el Distrito Federal, sede de los Poderes de la Unión y capital de los Estados Unidos Mexicanos. El Distrito Federal es una entidad federaliva con personalidad jurídica y patrimonio propio, con plena capacidad para adquirir y poseer toda clase de bienes que le sean necesarios para la prestación de los servicios públicos a su cargo, y en general, para el desarrollo de sus propias actividades y funciones."<sup>11</sup>

Asimismo la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en su artículo 122 regula la figura de órganos políticos administrativos en cada una de las demarcaciones territoriales en que se divide el Distrito Federal, así como el propio Estatuto de Gobierno del Distrito Federal en su artículo 104, sin embargo cabe hacer mención que la locución "delegación" únicamente se reserva su denominación a éste último ordenamiento.

Cada delegación se integra por un titular denominado Jefe Delegacional, mismo que es electo en forma universal, libre, secreta y directa cada tres años, así como con los funcionarios y demás servidores públicos que establezca la ley orgánica y el reglamento respectivo. Asimismo las delegaciones ejercerán con autonomía de gestión, sus presupuestos, observando las disposiciones legales y reglamentarias, así como los acuerdos administrativos de carácter general de la Administración Pública Central.

---

<sup>10</sup> Const. Pol. Mex., art. 44.

<sup>11</sup> Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, art. 2°.

# TESIS CON FALLA DE ORIGEN

En cuanto a las atribuciones de las delegaciones, éstas tienen competencia, dentro de sus respectivas jurisdicciones, en las materias de gobierno, administración, asuntos jurídicos, obras, servicios, actividades sociales, protección civil, seguridad pública, promoción económica, cultural y deportiva.

DELEGACIÓN	SUPERFICIE
Avaro Obregón	97 07 km <sup>2</sup>
Azcapotzalco	33 40 km <sup>2</sup>
Benito Juárez	25 74 km <sup>2</sup>
Coyoacán	53 41 km <sup>2</sup>
Cuajimalpa	69 07 km <sup>2</sup>
Cuauhtémoc	32 40 km <sup>2</sup>
Gustavo A. Madero	87 53 km <sup>2</sup>
Iztacalco	23 25 km <sup>2</sup>
Iztapalapa	112 87 km <sup>2</sup>
Magdalena Contreras	63 69 km <sup>2</sup>
Miguel Hidalgo	44 11 km <sup>2</sup>
Mépo Alta	287 79 km <sup>2</sup>
Tláhuac	100 16 km <sup>2</sup>
Tlalpan	310 80 km <sup>2</sup>
Venustiano Carranza	33 80 km <sup>2</sup>
Xochimilco	119 23 km <sup>2</sup>

### 1.2.3. La división de poderes en el Distrito Federal de conformidad con el artículo 122 Constitucional.

De conformidad con el artículo 122 vigente de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el Gobierno del Distrito Federal se ejerce por las autoridades federales y locales en coordinación, respetando su ámbito competencial, por lo cual se puede decir que las facultades de las autoridades locales se convirtieron en propias y no delegadas para actuar autónomamente.

De esta forma se precisa que el Gobierno del Distrito Federal es una facultad que la ejerce tanto los Poderes de la Unión como los órganos locales de gobierno, es decir, el Jefe de Gobierno del Distrito Federal, Asamblea Legislativa y el Tribunal Superior de Justicia.

Por lo que se insiste, que de conformidad con el artículo 122 Constitucional, se ha establecido una concurrencia entre los Poderes Federales y las autoridades locales, es decir, se establece la distribución de competencias entre dichos órganos, al señalar que corresponde al Congreso de la Unión legislar en lo relativo al Distrito Federal con excepción de la materias que han sido expresamente conferidas a la Asamblea Legislativa, por lo cual ésta última solo podrá legislar en aquellas materias expresamente enunciadas en Ley.

#### **1.2.4. Órgano Ejecutivo de carácter local en el Distrito Federal.**

##### **1.2.4.1. Jefe de Gobierno del Distrito Federal.**

La figura del Jefe de Gobierno del Distrito Federal se encuentra regulada en el artículo 122 Constitucional y en el artículo 52 del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, ésta figura tiene a su cargo el **órgano ejecutivo de carácter local y la administración pública de esa entidad**, asimismo éste artículo señala que la elección para ser Jefe de Gobierno del Distrito Federal se realiza cada seis años por votación universal, libre, directa y secreta.

Ahora bien, los requisitos que se marcan tanto en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos como en el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal para ser Jefe de Gobierno, son los siguientes:

Artículo 53 del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal.

- \*I.- Ser ciudadano mexicano por nacimiento, en pleno goce de sus derechos;
- II.- Tener una residencia efectiva de tres años inmediatamente anteriores al día de la elección, si es originario del Distrito Federal o de cinco años interrumpidos para los nacidos en otra entidad.
- III.- Tener cuando menos treinta años cumplidos al día de la elección;
- IV.- No haber desempeñado el cargo de Jefe de Gobierno del Distrito Federal con cualquier carácter o denominación.
- V.- No estar en servicio activo en el Ejército Federal ni tener mando de policía; cuando menos noventa días antes de la elección;
- VI.- No ser Secretario ni Subsecretario de Estado, Jefe de Departamento Administrativo, Procurador General de la República, Ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ni miembro del Consejo de la Judicatura Federal, a menos que se haya separado definitivamente de sus funciones noventa días antes de la elección, en el caso de los primeros y dos años en el caso de los Ministros;
- VII.- No ser Magistrado de Circuito o Juez de Distrito en el Distrito Federal, a menos que se haya separado definitivamente de sus funciones noventa días antes de la elección.
- VIII.- No ser Magistrado del Tribunal Superior de Justicia, del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, ni miembro del Consejo de la



Judicatura del Distrito Federal, a menos que se haya separado definitivamente de sus funciones noventa días antes de la elección;

IX.- No ser Secretario del Órgano Ejecutivo, Oficial Mayor, Controalor General, titular de órgano político administrativo, dependencia, unidad administrativa, órgano desconcentrado o entidad paraestatal de la Administración Pública del Distrito Federal, ni Procurador General de Justicia del Distrito Federal, a menos que se haya separado definitivamente de sus funciones noventa días antes de la elección;

X.- No ser ministro de algún culto religioso, a no ser que hubiere dejado de serlo con la anticipación y en la forma que establezca la ley; y,

XI.- Los demás que establecen las leyes y el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal.\*<sup>12</sup>

#### **1.2.4.2. Facultades del Jefe de Gobierno del Distrito Federal.**

De acuerdo con la Constitución General de la República y el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, al Jefe de Gobierno de la entidad en análisis, se le confieren las siguientes facultades:

Artículo 67 del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal.- **Las facultades y obligaciones del Jefe de Gobierno del Distrito Federal son las siguientes:**

**\*I. Iniciar leyes y decretos ante la Asamblea Legislativa;**

---

<sup>12</sup> Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, art.53.

**II. Promulgar, publicar y ejecutar las leyes y decretos que expida la Asamblea Legislativa, proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia, mediante la expedición de reglamentos, decretos y acuerdos;**

III. Cumplir y ejecutar las leyes relativas que expida el Congreso de la Unión en la esfera y competencia del órgano ejecutivo a su cargo o de sus dependencias;

IV. Formular proyectos de reglamentos sobre leyes del Congreso de la Unión relativas al Distrito Federal y vinculadas con las materias de su competencia, y someterlos a la consideración del Presidente de la República;

V. Nombrar y remover libremente a los titulares de las unidades, órganos y dependencias de la Administración Pública del Distrito Federal, cuyo nombramiento o remoción no estén determinadas de otro modo en el Estatuto;

VI. Nombrar y remover al Presidente de la Junta de Asistencia Privada del Distrito Federal, de acuerdo con lo que disponga la ley;

VII. Nombrar y remover al Procurador General de Justicia del Distrito Federal en los términos del Estatuto;

VIII. Proponer Magistrados del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal y designar los del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal y someter dichas propuestas y designaciones, según sea el caso, para su ratificación a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal;

IX. Proponer al Presidente de la República el nombramiento y en su caso la remoción del Presidente de la Junta Local de Conciliación y Arbitraje;

X. Otorgar patentes de notario conforme a las disposiciones aplicables;

XI. Solicitar a la Comisión de Gobierno de la Asamblea Legislativa convoque a sesiones extraordinarias;

XII. Presentar a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal a más tardar el día treinta de noviembre, la iniciativa de Ley de Ingresos y el Proyecto de Presupuesto de Egresos para el año inmediato siguiente, o hasta el día veinte de diciembre, cuando inicie su encargo en dicho mes.

El Secretario encargado de las finanzas del Distrito Federal comparecerá ante la Asamblea Legislativa para explicar la iniciativa de Ley de Ingresos y el Proyecto de Presupuesto de Egresos del Distrito Federal para el año siguiente;

XIII. Enviar a la Comisión de Gobierno de la Asamblea Legislativa la Cuenta Pública del año anterior;

XIV. Someter a la consideración del Presidente de la República la propuesta de los montos de endeudamiento necesarios para el financiamiento del Presupuesto de Egresos del Distrito Federal en los términos que disponga la Ley General de Deuda Pública;

XV. Informar al Presidente de la República sobre el ejercicio de los recursos correspondientes a los montos de endeudamiento del gobierno del Distrito Federal y de las entidades de su sector público e igualmente a la Asamblea Legislativa al rendir la Cuenta Pública;

XVI. Formular el Programa General de Desarrollo del Distrito Federal;

XVII. Presentar por escrito a la Asamblea Legislativa, a la apertura de su primer período ordinario de sesiones, el informe anual sobre el estado que guarde la administración pública del Distrito Federal;

XVIII. Remitir a la Asamblea Legislativa dentro de los cuarenta y cinco días posteriores a la fecha del corte del período respectivo, los informes trimestrales sobre la ejecución y cumplimiento de los presupuestos y programas aprobados para la revisión de la Cuenta Pública del Distrito Federal;

XIX. Ejercer actos de dominio sobre el patrimonio del Distrito Federal, de acuerdo con lo dispuesto en este Estatuto y las leyes correspondientes;

XX. Ejercer las funciones de dirección de los servicios de seguridad pública, entre las que se encuentran las siguientes:

- a) Establecimiento de las políticas generales de seguridad pública para el Distrito Federal;
- b) El nombramiento y remoción libre de los servidores públicos de jerarquía inferior a las del servidor público que tenga a su cargo el mando directo de la fuerza pública del Distrito Federal;
- c) La determinación de la división del Distrito Federal en áreas geográficas de atención y el nombramiento y remoción libre de los servidores públicos responsables de las mismas;
- d) La creación de establecimientos de formación policial; y
- e) Las demás que determinen las leyes.

Las bases de integración de los servicios de seguridad pública en la organización de la administración pública, se establecerán de acuerdo con las leyes que en la materia expidan el Congreso de la Unión y la Asamblea Legislativa, en el ámbito de sus respectivas competencias.

Se normará el desempeño de los servicios de seguridad pública tomando en cuenta sus caracteres específicos en tanto cuerpos armados de naturaleza civil, garantes de los derechos, de la integridad física y patrimonial de la población. Sin perjuicio de lo establecido en las leyes que prevengan responsabilidades de los servidores públicos, las leyes respectivas contendrán un código que establezca los derechos y obligaciones específicos del servicio y los procedimientos para aplicar las medidas

disciplinarias necesarias a efecto de mantener el orden y la integridad del mismo, conforme a los principios de honestidad, eficacia y legalidad en su prestación.

Los servicios privados de seguridad son auxiliares de la función de seguridad pública. Sus integrantes coadyuvarán con las autoridades y las instituciones de seguridad pública en situaciones de urgencia, desastre o cuando así lo solicite la autoridad competente, de acuerdo a los requisitos y condiciones que establezca la autorización respectiva;

XXI. Administrar los establecimientos de arresto, prisión preventiva y de readaptación social de carácter local, así como ejecutar las sentencias penales por delitos del fuero común;

XXII. Facilitar al Tribunal Superior de Justicia y a la Asamblea Legislativa los auxilios necesarios para el ejercicio expedito de sus funciones;

XXIII. Informar a la Asamblea Legislativa por escrito, por conducto del secretario del ramo, sobre los asuntos de la administración, cuando la misma Asamblea lo solicite;

XXIV. Administrar la hacienda pública del Distrito Federal con apego a las disposiciones de este Estatuto, leyes y reglamentos de la materia;

XXV. Celebrar convenios de coordinación con la Federación, Estados y Municipios, y de concertación con los sectores social y privado;

XXVI. Dirigir la planeación y ordenamiento del desarrollo urbano del Distrito Federal, en los términos de las leyes;

XXVII. Celebrar convenios o acuerdos de coordinación, en los términos de los artículos 11 y 12 de la Ley General del Equilibrio Ecológico y de Protección al Ambiente, con el objeto que asuma las siguientes funciones:

a) El manejo y vigilancia de las áreas naturales protegidas de competencia federal;

b) El control de los residuos peligrosos considerados de baja peligrosidad conforme a las disposiciones de la ley general de la materia;

c) La prevención y control de la contaminación de la atmósfera proveniente de fuentes fijas y móviles de jurisdicción federal; y

d) Las demás previstas en el artículo 11 de la ley general de la materia;

XXVIII. Declarar la expropiación, ocupación temporal, total o parcial, o la simple limitación de los derechos de dominio, conforme a las leyes del Congreso de la Unión;

XXIX. Proporcionar a los Poderes Federales los apoyos que se le requieran para el ejercicio expedito de sus funciones. Asimismo, prestar los apoyos y servicios para la realización de festividades cívicas, conmemoración de fechas, actos oficiales, ceremonias especiales, desfiles, y en general de aquellos que se realicen con motivo de acontecimientos relevantes;

XXX. Convocar a plebiscito en los términos de este Estatuto y demás disposiciones aplicables;

XXXI. Las demás que le confieren la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, este Estatuto y otros ordenamientos.<sup>13</sup>

Asimismo, la propia Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos también establece los siguientes principios generales respecto de la Administración Pública del Distrito Federal, como son, el reconocimiento de que está se ejerza a través de órganos centrales, desconcentrados y descentralizados, mediante una distribución de competencias; y el establecimiento de los ya mencionados órganos político-administrativos en cada una de las demarcaciones territoriales en que se divide el Distrito Federal

---

<sup>13</sup> Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, art. 67.

(Delegaciones), con competencia, integración funcionamiento y relaciones con el Jefe de Gobierno del Distrito Federal fijados por el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal.

#### **1.2.5. Órgano Legislativo de carácter local en el Distrito Federal.**

El artículo 36 del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal señala que la función legislativa del Distrito Federal corresponde a la Asamblea Legislativa.

##### **1.2.5.1. Asamblea Legislativa del Distrito Federal.**

La Asamblea Legislativa se integra por 40 diputados electos según el principio de votación mayoritaria relativa, mediante el sistema de distritos electorales uninominales y 26 diputados electos según el principio de representación proporcional, mediante el sistema de listas votadas en una circunscripción plurinomial, de conformidad con el artículo 37 del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal.

Los diputados a la Asamblea Legislativa, son electos cada tres años por un voto universal, libre, directo y secreto, y por cada propietario se elige un suplente, además no pueden ser reelectos para el periodo inmediato, ni electos para el periodo inmediato como suplentes.

El Estatuto de Gobierno del Distrito Federal señala en el artículo 37 los requisitos para ser diputado de la Asamblea Legislativa:

- I. Ser ciudadano mexicano por nacimiento, en el ejercicio de sus derechos;
- II. Tener veintiún años cumplidos el día de la elección;
- III. Ser originario del Distrito Federal o vecino de él con residencia efectiva de más de seis meses anteriores a la fecha de la elección;
- IV. No estar en servicio activo en el Ejército ni tener mando en la policía del Distrito Federal, cuando menos noventa días antes de la elección;
- V. No ser Secretario o Subsecretario de Estado, Procurador General de la República, Ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación o miembro del Consejo de la Judicatura Federal a menos que se haya separado definitivamente de sus funciones, noventa días antes de la elección en el caso de los primeros y dos años en el caso de los Ministros;
- VI. No ser Magistrado de Circuito o Juez de Distrito en el Distrito Federal, a menos que se haya separado definitivamente de sus funciones noventa días antes de la elección;
- VII. No ser Magistrado del Tribunal Superior de Justicia, del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, ni miembro del Consejo de la Judicatura del Distrito Federal, a menos que se haya separado definitivamente de sus funciones noventa días antes de la elección;
- VIII. No ser Jefe de Gobierno del Distrito Federal, ni titular de órgano político-administrativo, dependencia, unidad administrativa, órgano desconcentrado o entidad paraestatal de la Administración Pública del Distrito Federal, ni Procurador General de Justicia del Distrito Federal a menos que se haya separado definitivamente de sus funciones noventa días antes de la elección;



IX. No ser ministro de culto religioso, a no ser que hubiere dejado de serlo con la anticipación y en la forma que establezca la ley.\*<sup>14</sup>

El artículo 43 del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, dispone que para la revisión de la Cuenta Pública la Asamblea Legislativa cuenta con un órgano técnico denominado Contaduría Mayor de la Hacienda, que se rige por su propia Ley Orgánica. La vigilancia y cumplimiento de sus funciones esta a cargo de la comisión permanente que señala la Ley Orgánica de la Asamblea Legislativa.

#### 1.2.5.2. Facultades de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal.

La Constitución General de la República y el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal determinan expresamente las facultades de la Asamblea Legislativa, las cuales son las siguientes:

Artículo 42 del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal.- "La Asamblea Legislativa tiene facultades para:

I. Expedir su Ley Orgánica que regulará su estructura y funcionamiento interno, que será enviada al Jefe de Gobierno del Distrito Federal, para el sólo efecto de que ordene su publicación;

II. Examinar, discutir y aprobar anualmente la Ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos del Distrito Federal, aprobando primero las contribuciones necesarias para cubrir el presupuesto.

---

<sup>14</sup> Estatuto de Gobierno del Distrito Federal. art. 37.

Al aprobar el Presupuesto de Egresos no podrá dejar de señalar la retribución que corresponda a un empleo que esté establecido por la ley; y en caso de que por cualquier circunstancia se omita fijar dicha remuneración, se entenderá por señalada la que hubiere tenido fijada en el presupuesto anterior, o en la ley que estableció el empleo.

Dentro de la Ley de Ingresos no podrán incorporarse montos de endeudamiento superiores a los que haya autorizado previamente el Congreso de la Unión para el financiamiento del Presupuesto de Egresos del Distrito Federal.

Las leyes federales 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 tengan por base el cambio de valor de los inmuebles incluyendo tasas adicionales, ni sobre los servicios públicos a su cargo. Tampoco considerarán a personas como no sujetos de contribuciones ni establecerán exenciones, subsidios o regimenes fiscales especiales en favor de personas físicas y morales ni de instituciones oficiales o privadas en relación con dichas contribuciones. Las leyes del Distrito Federal no establecerán exenciones o subsidios respecto a las mencionadas contribuciones en favor de personas físicas o morales ni de instituciones oficiales o privadas.

Sólo los bienes del dominio público de la Federación y del Distrito Federal estarán exentos de las contribuciones señaladas;

III. Formular su proyecto de presupuesto que enviará oportunamente al Jefe de Gobierno del Distrito Federal para que éste ordene su incorporación en el Proyecto de Presupuesto de Egresos del Distrito Federal.

IV. Determinar la ampliación del plazo de presentación de las Iniciativas de Leyes de Ingresos y del Proyecto de Presupuesto de Egresos, así como de la Cuenta Pública,

cuando medie solicitud del Jefe de Gobierno del Distrito Federal suficientemente justificada a juicio de la propia Asamblea;

V. Formular observaciones al programa general de desarrollo del Distrito Federal que le remita el Jefe de Gobierno del Distrito Federal para su examen y opinión;

VI. Expedir la Ley Orgánica de los tribunales encargados de la función judicial del fuero común en el Distrito Federal, que incluirá lo relativo a las responsabilidades de los servidores públicos de dichos órganos;

VII. Expedir la Ley Orgánica del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, la cual regulará su organización y funcionamiento, su competencia, el procedimiento, los recursos contra sus resoluciones y la forma de integrar su jurisprudencia;

VIII. Iniciar leyes o decretos relativos al Distrito Federal, ante el Congreso de la Unión;

IX. Expedir las disposiciones legales para organizar la hacienda pública, la contaduría mayor y el presupuesto, la contabilidad y el gasto público del Distrito Federal;

X. Expedir las disposiciones que rijan las elecciones locales en el Distrito Federal para Jefe de Gobierno, diputados a la Asamblea Legislativa y titulares de los órganos político-administrativos de las demarcaciones territoriales;

XI. Legislar en materia de administración pública local, su régimen interno y de procedimientos administrativos;

XII. Legislar en las materias civil y penal, normar el organismo protector de los derechos humanos, participación ciudadana, defensoría de oficio, notariado y registro público de la propiedad y de comercio;

XIII. Normar la protección civil; justicia cívica sobre faltas de policía y buen gobierno; los servicios de seguridad prestados por empresas privadas; la prevención y la readaptación social; la salud; la asistencia social; y la previsión social;

XIV. Legislar en materia de planeación del desarrollo; en desarrollo urbano, particularmente en el uso del suelo; preservación del medio ambiente y protección ecológica; vivienda; construcciones y edificaciones; vías públicas, tránsito y estacionamientos; adquisiciones y obras públicas; y sobre explotación, uso y aprovechamiento de los bienes del patrimonio del Distrito Federal;

XV. Regular la prestación y la concesión de los servicios públicos; legislar sobre los servicios de transporte urbano, de limpia, turismo y servicios de alojamiento, mercados, rastros y abasto, y cementerios;

XVI. Expedir normas sobre fomento económico y protección al empleo; desarrollo agropecuario; establecimientos mercantiles; protección de animales; espectáculos públicos; fomento cultural, cívico y deportivo; y función social educativa en los términos de la fracción VIII del artículo tercero de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;

XVII. Recibir, durante el segundo periodo de sesiones ordinarias y con presencia ante su pleno, los informes por escrito de resultados anuales de las acciones de:

- a) El Procurador General de Justicia del Distrito Federal;
- b) El servidor público que tenga a su cargo el mando directo de la fuerza pública en el Distrito Federal;
- c) El Presidente de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal; y
- d) El Contralor General de la Administración Pública del Distrito Federal;

XVIII. Citar a servidores públicos de la Administración Pública del Distrito Federal para que informen al pleno o a las comisiones cuando se discuta una ley o se estudie un asunto concerniente a sus respectivos ramos y actividades;

XIX. Revisar la Cuenta Pública del año anterior que le remita el Jefe de Gobierno del Distrito Federal en los términos de este Estatuto y demás disposiciones aplicables;

- XX. Analizar los informes trimestrales que le envíe el Jefe de Gobierno del Distrito Federal, sobre la ejecución y cumplimiento de los presupuestos y programas aprobados. Los resultados de dichos análisis, se considerarán para la revisión de la Cuenta Pública que realice la Contaduría Mayor de Hacienda de la propia Asamblea;
- XXI. Aprobar las solicitudes de licencia de sus miembros para separarse de su encargo;
- XXII. Conocer de la renuncia del Jefe de Gobierno del Distrito Federal, la que sólo podrá aceptarse por causas graves, y aprobar sus licencias;
- XXIII. Designar en caso de falta absoluta del Jefe de Gobierno del Distrito Federal, por renuncia o cualquier otra causa, un sustituto que termine el encargo;
- XXIV. Decidir sobre las propuestas que haga el Jefe de Gobierno del Distrito Federal de Magistrados del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal y ratificar los nombramientos de los Magistrados del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal;
- XXV. Comunicarse con los otros órganos locales de gobierno, con la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, con la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, así como con cualquiera otra dependencia o entidad por conducto de su mesa directiva, la Comisión de Gobierno o sus órganos internos de trabajo, según el caso, de conformidad con lo que dispongan las leyes correspondientes;
- XXVI. Otorgar reconocimientos a quienes hayan prestado servicios eminentes a la Ciudad, a la Nación o a la Humanidad; y
- XXVII. Remover a los Jefes Delegacionales, por las causas graves que establece el presente Estatuto, con el voto de las dos terceras partes de los diputados que integren la Legislatura.

La solicitud de remoción podrá ser presentada por el Jefe de Gobierno o por los diputados de la Asamblea Legislativa, en este caso se requerirá que la solicitud sea presentada, al menos, por un tercio de los integrantes de la legislatura. La solicitud de remoción deberá presentarse ante la Asamblea debidamente motivada y acompañarse de los elementos probatorios que permitan establecer la probable responsabilidad.

XXVIII.- Designar, a propuesta del Jefe de Gobierno, por el voto de la mayoría absoluta de los diputados integrantes de la Legislatura, a los sustitutos que concluyan el periodo del encargo en caso de ausencia definitiva de los Jefes Delegacionales;

XXIX.- Recibir y analizar el informe anual de gestión que le presenten, por conducto del Jefe de Gobierno, los Jefes Delegacionales, los cuales podrán ser citados a comparecer ante comisiones, y

XXX.- Las demás que le otorgan la Constitución y este Estatuto.\*<sup>15</sup>

La Asamblea cuenta con una mesa directiva conformada por un presidente así como por los Vicepresidentes y Secretarios que dispone su ley orgánica. Asimismo posee las comisiones y unidades administrativas que sean necesarias para el mejor cumplimiento de sus atribuciones y que determina su presupuesto. (Art. 38 del Estatuto de Gobierno).

La asamblea se reúne a partir del 17 de septiembre de cada año, para celebrar un primer periodo de sesiones ordinarias, que puede prolongarse hasta el 31 de diciembre del mismo año, y a partir del 15 de marzo de cada año, para celebrar un segundo periodo de sesiones ordinarias, que puede prolongarse hasta el 30 de abril del mismo año. Existe además la posibilidad de

---

<sup>15</sup> Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, art.42.

celebrar sesiones extraordinarias, cuya convocatoria es facultad de la comisión de Gobierno de la Asamblea Legislativa, a petición de la mayoría de sus miembros o del Jefe de Gobierno del Distrito Federal.

La Comisión de Gobierno de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, es el órgano interno con funciones específicas durante los períodos de sesiones y los recesos de aquélla. Esta Comisión se integra de manera plural, por el voto mayoritario del pleno de la Asamblea y es presidida por quien designan los miembros de dicha Comisión. De acuerdo con el artículo 41, segundo párrafo de la Ley Orgánica de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, la Comisión de Gobierno estará integrada por los coordinadores de cada uno de los diversos grupos parlamentarios, más otros tantos Diputados del grupo mayoritario en la Asamblea.

El artículo 51 del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal señala que en los recesos de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, la Comisión de Gobierno, además de las atribuciones que le confiere la Ley Orgánica de la propia Asamblea, tiene las siguientes:

"II. Acordar a petición del Jefe de Gobierno del Distrito Federal, o por excitativa de la mitad más uno de los Diputados que la integran, la convocatoria a sesiones extraordinarias de la Asamblea Legislativa;

Para los casos en que la Asamblea Legislativa deba designar un Jefe de Gobierno sustituto que termine el encargo y no se hallare reunida, la Comisión de Gobierno convocará de inmediato a sesiones extraordinarias;

III. Recibir las iniciativas de la ley y proposiciones dirigidas a la Asamblea y turnarlas para dictamen a las comisiones de la Asamblea a la que vayan dirigidas, a fin de que se despachen en el inmediato periodo de sesiones; y

IV. Conocer y resolver sobre solicitudes de licencia que le sean presentadas por los miembros de la Asamblea Legislativa.”<sup>16</sup>

El Reglamento Interno de Asamblea Legislativa del Distrito Federal en su artículo 62 prevé la existencia de la Diputación Permanente, como órgano deliberativo de la Asamblea que durante los recesos de ésta, desempeña las funciones que señala la ley orgánica y el reglamento. Esta Diputación Permanente se compone de 13 miembros, de los cuales 7 son diputados del grupo parlamentario mayoritario y los restantes 6 de acuerdo a la representación de cada uno de los grupos parlamentarios presentes en la Asamblea.

La Asamblea Legislativa sesiona por disposición constitucional en dos periodos ordinarios anuales, y que de acuerdo con el estatuto y las leyes estos comprenden del 17 de septiembre que puede prolongarse hasta el 31 de diciembre, y del 15 de marzo el cual puede prolongarse hasta el 30 de abril. En caso de que se necesiten desahogar asuntos propios de su competencia se celebran sesiones extraordinarias.

**El derecho de iniciar leyes y decretos ante la Asamblea Legislativa del Distrito Federal le corresponde a los diputados de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal; al Jefe de Gobierno del Distrito Federal** ( la facultad de iniciativa respecto de la Ley de Ingresos

---

<sup>16</sup> Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, art. 51.



y el Presupuesto de Egresos corresponde exclusivamente el Jefe de Gobierno del Distrito Federal) y a los ciudadanos de Distrito Federal, quienes a través de la iniciativa popular, pueden presentar a la Asamblea Legislativa, proyectos de leyes respecto de las materias de la competencias legislativas de la misma, de conformidad con las siguientes bases:

- No pueden ser objetivos de iniciativa popular las siguientes materias:

- 1.- Tributaria o fiscal así como de Egresos del Distrito Federal.
- 2.- Régimen interno de la Administración Pública del Distrito Federal.
- 3.-Regulación interna de la Asamblea Legislativa y de su contaduría Mayor de Hacienda.
- 4.-Regulación interna de los tribunales de justicia del fuero común del Distrito Federal; y
- 5.- Las demás que determinan las leyes.

De acuerdo con el artículo 48 del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal y 122 Constitucional, los proyectos de leyes o decretos que expida la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, se remiten para su promulgación al Jefe de Gobierno del Distrito Federal, quien puede hacer observaciones y devolver los proyectos dentro de diez días hábiles con esas observaciones, a no ser que, corriendo este término haya la Asamblea cerrado o suspendido sus sesiones, en cuyo caso la devolución debe hacerse el primer día hábil en que la Asamblea se reúne. De no ser devuelto en ese plazo, se entiende aceptado y se procede a su promulgación.

Ahora bien es importante realizar las siguientes transcripciones respecto de lo que señala la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en su artículo 122 y el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal.

Artículo 122, Base Segunda, inciso b), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

\*Respecto al Jefe de Gobierno del Distrito Federal:

b) Promulgar, publicar y ejecutar las leyes que expida la Asamblea Legislativa, proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia, mediante la expedición de reglamentos, decretos y acuerdos. Asimismo, podrá hacer observaciones a las leyes que la Asamblea Legislativa le envíe para su promulgación, en un plazo no mayor de diez hábiles. Si el proyecto observado fuese confirmado por mayoría calificada de dos tercios de los diputados presentes, deberá ser promulgado por el Jefe de Gobierno del Distrito Federal.

Artículo 48 del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal.

Los proyectos de leyes o decretos que expida la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, se remitirán para su promulgación al Jefe de Gobierno del Distrito Federal, quien podrá hacer observaciones y devolver los proyectos dentro de diez días hábiles con esas observaciones, a no ser que, corriendo este término, hubiese la Asamblea cerrado o suspendido sus sesiones, en cuyo caso la

devolución deberá hacerse el primer día hábil en que la Asamblea se reúna. De no ser devuelto en ese plazo, se entenderá aceptado y se procederá a su promulgación. El proyecto devuelto con observaciones deberá ser discutido de nuevo por la Asamblea.

Si se aceptasen las observaciones o si fuese confirmado por las dos terceras partes del número total de votos de los diputados presentes en la sesión, el proyecto será ley o decreto y se enviará en los términos aprobados, para su promulgación."<sup>17</sup>

Si se aceptan las observaciones o si es confirmado por las dos terceras partes del número total de votos de los diputados presentes en la sesión, el proyecto será ley o decreto y se envía en los términos aprobados, para su promulgación.

Las leyes y decretos que expida la Asamblea Legislativa son publicados en la Gaceta Oficial del Distrito Federal y en el Diario Oficial de la Federación, esto último para su mayor difusión.

#### **1.2.6. Órgano Judicial de carácter local en el Distrito Federal.**

Debido a la naturaleza del presente tema de investigación y con el propósito de delimitar conceptos, únicamente trataremos las cuestiones relativas al Poder Judicial del Distrito Federal en forma sucinta.

---

<sup>17</sup> Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, art. 48.

Nuestra ley fundamental establece que el Tribunal Superior de Justicia y el Consejo de la Judicatura, con los demás órganos que establezca el Estatuto de Gobierno, ejercen la función judicial del fuero común en el Distrito Federal.

La función jurisdiccional, al igual que en el nivel federal y local de los Estados, se reserva principalmente a los órganos de Poder Judicial; sin embargo existen órganos dependientes estructuralmente del poder Ejecutivo que se encarga de dirimir controversias en rubros específicos derivados de sus atribuciones, tal es el caso de la Junta Local de Conciliación y Arbitraje, el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, entre otros.

## CAPÍTULO II

### CONSIDERACIONES GENERALES DE LOS DECRETOS.

Como introducción a éste capítulo es importante precisar la concepción de la palabra Decreto, que en términos generales es todo acto de decisión y de carácter imperativo emitido por persona investida de autoridad en el ejercicio de sus funciones, sobre una cuestión de su competencia que crea situaciones jurídicas concretas o individuales y que requiere de cierta formalidad (publicidad), a efecto de que sea conocido por aquellos a quienes va dirigido y cuya validez se precisa en la esfera propia del órgano del Estado del cual emana.

Por su propia naturaleza implica poder de decidir, mandar, fallar u ordenar, que puede manifestarse en un acto de autoridad ejecutiva como expresión general o particular de la actividad administrativa; como un acto judicial como determinación de un juez o tribunal en uso de sus facultades jurisdiccionales, o en un acto de autoridad militar como una orden vigente en la estructura jerárquica castrense, impuesta por un superior a un inferior para su efectivo cumplimiento.

#### 2.1. FUNDAMENTO CONSTITUCIONAL.

Debido a los distintos tipos de decretos que existen, considero conveniente precisar el fundamento que corresponde a cada uno, a saber, los decretos legislativos están previstos en los

artículos 70, 71 y 72 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, mismos que a la letra disponen lo siguiente:

Artículo 70, Constitucional.

"Toda resolución del Congreso tendrá carácter de ley o decreto. Las leyes o los decretos se comunicarán al Ejecutivo firmados por los presidentes de ambas Cámaras y por un secretario de cada una de ellas, y se promulgarán de esta forma "El Congreso de los Estados Unidos Mexicanos decreta: (texto de la ley o decreto)".<sup>18</sup>

Artículo 71, Constitucional.

"El derecho de iniciar leyes o decretos compete:

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

Las iniciativas presentadas por el Presidente de la República, por las legislaturas de los Estados o por las diputaciones de los mismos, pasarán desde luego a comisión. Las que presentaren los diputados o los senadores se sujetarán a los límites que designe el reglamento de debates."<sup>19</sup>

---

<sup>18</sup> Const. Pol. Mex., art. 70

<sup>19</sup> Const. Pol. Mex., art. 71.

Artículo 72, Constitucional.

"Todo proyecto de ley o decreto, cuya resolución no sea exclusiva de alguna de las Cámaras, se discutirá sucesivamente en ambas, observándose el reglamento de debates sobre la forma, intervalos y modo de proceder en las discusiones y votaciones ..."<sup>20</sup>

En el caso del Decreto administrativo, la base constitucional se encuentra en los artículos 89, fracción I y 92 de nuestra Carta Magna.

Artículo 89, fracción I, Constitucional.

"Las facultades y obligaciones del Presidente son las siguientes:

I. Promulgar y ejecutar las leyes que expida el Congreso de la Unión, proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia;"<sup>21</sup>

Artículo 92, Constitucional.

"Todos los reglamentos, decretos, acuerdos y órdenes del Presidente, deberán estar firmados por el Secretario de Estado o Jefe de Departamento Administrativo, a que el asunto corresponda, y sin este requisito no serán obedecidos"<sup>22</sup>

---

<sup>20</sup> Const. Pol. Mex., art.72.

<sup>21</sup> Const. Pol. Mex., art.89, fr. I.

<sup>22</sup> Const. Pol. Mex., art.92.

Ahora bien, los decretos judiciales se encuentran regulados de conformidad con lo dispuesto por el imperativo contemplado en el artículo 79, fracción I, del Código de Procedimientos Civiles para el Distrito Federal.

Artículo 79, fracción I, Código de Procedimientos Civiles para Distrito Federal.

\*Las resoluciones son:

- I. Simples determinaciones de trámite y entonces se llamarán decretos.<sup>23</sup>

## 2.2. CONCEPTO.

El concepto etimológico de decreto proviene del modernismo francés *decret* que ha venido a sustituir al castellano antigua *degreto*. Ambos proceden del latín *decretum*, -i, y éste del verbo *decerno*, -ere compuesto de *cerno*, *ere* "cerner, tamizar de donde" elegir entre diferentes soluciones o diferentes proyectos", o sea "resolver , decidir". El participio pretérito *decretus*, -a, *um* fue sustantivizado en *decretum*, i "lo decidido".

\*Del verbo latino decernere, decrevi, decretum, acuerdo o resolución.<sup>24</sup>

En el derecho romano como en el derecho canónico se designaba la palabra decreto a algunas instituciones; en el primer caso tenemos que una fuente primaria del derecho romano

<sup>23</sup> Código de Procedimientos Civiles para el Distrito Federal, art. 79, fr. I.

<sup>24</sup> Instituto de Investigaciones Jurídicas, Diccionario Jurídico Mexicano, Tomo II, tercera Edición, UNAM, México, p.838.



fueron las constituciones imperiales, siendo que una de las cuatro clases de estas constituciones recibió la denominación de *decreta* resolución *extra ordinem* en procesos civiles o criminales de las que conoca el emperador tanto en la instancia como en apelación.

"En el imperio Romano el rey emitía una diversidad de disposiciones que recibían el nombre genérico de constituciones, a una especie de ellos se les denominaba Decretos."<sup>25</sup>

En el caso del derecho canónico una de sus fuentes es el Decreto de Graciano que integra la primera parte del Corpus Iuris Canonici, recopilación realizada por un monje benedictino en 1140, de las decretales pontificias, de las decisiones de los concilios y de las leyes de los emperadores relacionados con la iglesia.

"En la antigua Roma, *decretum* era una ordenanza que interpretaba la aplicación a un caso particular, de una ley o de un edicto."<sup>26</sup>

"Toda disposición solemne del Papa con alcance general para toda la Iglesia, o particular para ciertas órdenes o asociaciones religiosas se llama decreto."<sup>27</sup>

Ahora bien, respecto al derecho mexicano se puede hacer mención que el precepto contemplado en el artículo 70 Constitucional, mismo que señala: "Toda resolución del Congreso

<sup>25</sup> ACOSTA ROMERO, Miguel, Compendio de Derecho Administrativo, Segunda Edición, Porrúa, México, 1998, p.527.

<sup>26</sup> COUTURE, Eduardo J., Vocabulario Jurídico, 5ª reimpresión, Buenos Aires, Depalma, 1993, p.204.

<sup>27</sup> Instituto de Investigaciones Jurídicas, Diccionario Jurídico Mexicano, Op cit. p. 839.

tendrá carácter de ley o decreto y se promulgarán de esta forma "El Congreso de los Estados Unidos Mexicanos decreta: texto de la ley o decreto", fue tomado del artículo 43 de la Constitución de 1836.

Es decir, en la constitución de 1836 se halla a juicio de Rabasa la definición más perfecta que se pueda encontrar en el derecho positivo, pues contemplaba la siguiente denotación "Toda resolución del Congreso tendrá carácter de ley o decreto".

"...en cambio en la C. de 1836 se halla, a juicio de Rabasa, la definición más perfecta que se pueda encontrar en el derecho positivo y que dice al respecto: "Toda resolución del Congreso General tendrá carácter de ley o decreto. El primer nombre corresponde a las que versan sobre materias de interés común dentro de la órbita de atribuciones del Poder Legislativo. El segundo corresponde a las que dentro de la misma órbita, sean sólo relativas a determinados tiempos, lugares, corporaciones, establecimientos o personas."<sup>28</sup>

En casi todos los países, en la actualidad, el término Decreto significa determinación, decisión o resolución de un órgano del poder público competente. "El decreto es una decisión de un órgano del Estado que crea situaciones jurídicas concretas o individuales y que requiere de cierta formalidad (publicidad), a efecto de que sea conocido por aquellos a quienes va dirigido."<sup>29</sup>

Decreto "en un sentido lato implica resolución, orden, determinación, decisión, auto o sentencia, pudiendo identificarse con el concepto de ley. En sentido estricto entraña un acto de autoridad de carácter administrativo por contener los elementos que a este caracterizan y que

<sup>28</sup> URBINA NANDAYAPA, Arturo, Aspectos Básicos del Derecho Tributario, Delmar, México, 2000, p.66.

<sup>29</sup> ACOSTA ROMERO, Miguel, Compendio de Derecho Administrativo, Op. cit. p. 528.

son: la concreción, la individualidad y la particularidad. Por ello se distingue de la ley en cuanto que ésta es un acto de autoridad (lato sensu), de índole abstracta, impersonal y general".<sup>30</sup>

Según del Diccionario de la Real Academia Española Decreto es "resolución, decisión, o determinación del Jefe del Estado de su gobierno o de un tribunal o juez sobre cualquier materia o negocio. Aplíquese hoy más especialmente a las de carácter político o gubernativo."<sup>31</sup>

Decreto "es un vocablo tomado del latín; significa decidir, determinar, distinguir. En términos generales, el decreto es una orden emitida por una autoridad, dirigida a un gobernado; es decir, es una resolución de un órgano público a un caso concreto."<sup>32</sup>

Decreto es "toda resolución o disposición de un órgano del Estado, sobre un asunto o negocio de su competencia que crea situaciones jurídicas concretas que se refieren a un caso particular relativo a determinado tiempo, lugar, instituciones o individuos y que requiere de cierta formalidad –publicidad-, a efecto que es conocido por las personas a las que va dirigido."<sup>33</sup>

Reciben la denominación de Decretos "los acuerdos dictados por el Consejo de Ministros, o el órgano equivalente en las Comunidades Autónomas prescindiendo de que incorporen una norma o un acto administrativo."<sup>34</sup>

<sup>30</sup> BURGOA ORIHUELA Ignacio, *El Juicio de Amparo*, 31ª Edición, Editorial Porrúa, S.A., México, 1994, p.107.

<sup>31</sup> Diccionario de la Real Academia de la lengua Española, Vigésima Segunda Edición, Tomo I, Espasa, 2001, p.734.

<sup>32</sup> MARTÍNEZ MORALES Rafael I. *Derecho Administrativo. Diccionario Jurídico Temático*. Volumen 3. México, Editorial Harla 1999.

<sup>33</sup> URBINA NANDAYAPA Arturo. *Aspectos Básicos del Derecho Tributario*, Op. cit. p.65.

<sup>34</sup> Enciclopedia Jurídica Civitas. Enciclopedia Jurídica Básica, volumen II, 1ª edición, Madrid, Editorial Civitas. 1995. pp. 1932 y 1933.

Decreto "es la resolución del Poder Ejecutivo nacional o departamental, de carácter general o particular, expedida en ejercicio de sus poderes reglamentarios o de su función administrativa."<sup>35</sup>

Decreto es " el acto escrito y unilateral de declaración de voluntad del Poder Ejecutivo, que regula situaciones particulares o concretas. Es una formula escrita mediante la cual, normalmente, el Poder Ejecutivo manifiesta su voluntad, ya sea tomando providencias relativas a sus atribuciones, ya sea poniendo en vigor normas que le compete promulgar".<sup>36</sup>

En términos generales, "el decreto es una orden girada por una autoridad, dirigida a un gobernador; es decir, es una resolución de un órgano público para un caso concreto. En el caso mexicano debe circunstanciarse el vocablo para designar las decisiones gubernamentales para casos particulares, las cuales, por su importancia deben ser publicadas."<sup>37</sup>

Decreto "es un documento público que contiene una disposición o mandato obligatorio emitido por una autoridad competente. Acto por virtud del cual una autoridad manda o dispone algo dentro de la órbita de su competencia. Orden de autoridad que tiene fuerza vinculatoria".<sup>38</sup>

<sup>35</sup> COUTURE, Eduardo J., Vocabulario Jurídico, Op. cit., p. 203.

<sup>36</sup> FERNÁNDEZ VÁZQUEZ, Emilio, Diccionario de Derecho Público, Administrativo, Constitucional y Fiscal, 1ª Edición. Buenos Aires, Editorial Astrea. 1981 p. 183.

<sup>37</sup> MARTÍNEZ MORALES, Rafael I. Derecho Administrativo. Diccionario Jurídico Temático. Op. cit. 196.

<sup>38</sup> ARTEAGA NAVA, Elizur, Diccionarios Jurídicos Temáticos. Derecho Constitucional. México, Editorial Haría, 1999, p. 56.

### 2.3. DIFERENCIA ENTRE LEY Y DECRETO.

La doctrina distingue o señala diferencias entre la Ley y Decreto, en virtud de que la Ley es un acto creador de una situación jurídica general, abstracta, impersonal, normalmente temporal y modificable sólo por otro emanado conforme al mismo procedimiento y por los mismos órganos que emanó el original.

En cambio el Decreto es un acto de decisión y de carácter imperativo que crea situaciones jurídicas concretas o individuales y que requiere de cierta formalidad (publicidad), a efecto de que sea conocido por aquellos a quienes va dirigido y cuya validez se precisa en la esfera propia del órgano del Estado del cual emana.

En este sentido resulta pertinente precisar las diferencias que existen entre la Ley y el Decreto, a saber, son las siguientes:

- Una de las principales diferencias radica precisamente en los alcances de una y otro, toda vez que la Ley regula situaciones en forma general y en abstracto, en tanto que el Decreto lo hace en concreto y particularizado.
- Respecto a su esencia, se puede aseverar que el Decreto es un acto administrativo y la Ley es un acto legislativo, sin importar el órgano que la emita.

- Por otro lado y atendiendo a la **jerarquía**, se considera que el Decreto está supeditado tanto a la Ley como al Reglamento.
- El Decreto ha de ajustarse, en el fondo y la forma, a lo dispuesto por la **Ley para los actos de derecho público**.
- Un Decreto administrativo o judicial **no puede derogar o abrogar a una ley**, sin embargo la ley ésta puede modificar algún Decreto, siempre que no resulte retroactiva en perjuicio del gobernado.

#### **2.4. CLASES DE DECRETOS.**

Existen en nuestro sistema jurídico distintos tipos de Decretos, por lo cual y para su clasificación tanto la legislación como la doctrina han tomado en consideración el órgano del poder público que lo emite o dicta, a saber son los siguientes:

##### **2.4.1. Decreto Administrativo.**

El decreto administrativo es considerado como la **expresión jurídica de la autoridad, del órgano ejecutivo que dicta resoluciones en el ejercicio de sus funciones sobre una especie particular de los negocios públicos.**

Es decir, el Estado ejerce su actividad por medio de los órganos ejecutivos para satisfacer intereses generales de orden jurídico y social, manifestándose en disposiciones denominadas actos administrativos, que se traducen en resoluciones, dictámenes o mandatos que la autoridad ejecutiva dicta en el ejercicio de sus propias funciones o facultades.

El decreto administrativo toma tal denominación por el órgano del que procede y por tratarse de un acto materialmente administrativo que reviste cierta formalidad, por cuyo medio el poder ejecutivo realiza parte de su función o facultad que le corresponde.

El fundamento constitucional de este tipo de decreto lo encontramos en el artículo 89, fracción I y 92 de nuestra Carta Magna, que habla de las facultades específicas del Ejecutivo para proveer en la esfera administrativa la exacta observancia de las leyes.

El Decreto administrativo es un acto puro y simple, dictado de acuerdo con las facultades establecidas en la ley que crea una regla pública e integra una categoría especial dentro de los actos administrativos.

\*Acto del Poder Ejecutivo referente al modo de aplicación de las leyes  
en relación con los fines de la administración pública.\*<sup>39</sup>

---

<sup>39</sup> DE PINA, Rafael y DE PINA VERA, Rafael. Diccionario de Derecho Tributario. Editorial Pac, S.A., 2ª Edición, México, 1986, p. 217.

"Este acto puede referirse al ejercicio de la facultad reglamentaria, al establecimiento de las medidas necesarias para proveer a la eficacia de las funciones de gobierno y administración y en general al ejercicio de derechos, deberes e intereses, de la administración pública y de los particulares respecto de ella."<sup>40</sup>

Finalmente esta clase de decreto se distingue por ser la expresión jurídica de la voluntad del órgano ejecutivo, que recibe de la Constitución la potestad o atribución que determina su competencia para dictarlo dentro de la esfera del Derecho Público, siempre en orden a las actividades administrativas.

#### **2.4.2. Decreto Legislativo.**

El decreto legislativo es todo acto que emana del Congreso de la Unión o de cualquiera de las Cámaras, ya sea en el ámbito Federal o local, mediante los cuales se expresa una resolución, creando una situación jurídica concreta o particular.

Es decir, formalmente el decreto legislativo es un acto que deriva del poder legislativo creando situaciones concretas.

Este decreto encuentra su fundamento en el artículo 70 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, mismo que establece lo siguiente:

---

<sup>40</sup> Enciclopedia Jurídica Omeba. Tomo V. Editorial Bibliografía Argentina. Buenos Aires 1968, p. 985.



**TESIS CON  
FALLA DE  
ORIGEN**

#### Artículo 70, Constitucional.

"Toda resolución del Congreso tendrá carácter de ley o decreto. Las leyes o los decretos se comunicarán al Ejecutivo firmados por los presidentes de ambas Cámaras y por un secretario de cada una de ellas, y se promulgarán de esta forma "El Congreso de los Estados Unidos Mexicanos decreta: (texto de la ley o decreto)".<sup>41</sup>

Asimismo los artículos 71 y 72 Constitucionales regulan esta misma figura, a saber el artículo 71 regula el procedimiento de discusión, interpretación, reforma etc.

"Los Decretos legislativos están previstos en los artículos 70, 71 y 72 de la Constitución que prevén, el primero, que todas las resoluciones del Congreso tendrán el carácter de ley o decreto; el segundo, el procedimiento de discusión, interpretación, reforma, etc. de las leyes y decretos."<sup>42</sup>

"Los artículos 70, 71 y 72 de la Constitución versan sobre la iniciativa y formación de las leyes o decretos. El art. 70 establece que toda resolución del Congreso tendrá el carácter de ley o decreto."<sup>43</sup>

#### 2.4.3. Decreto Judicial.

Se considera que el decreto judicial es la resolución, determinación o decisión que pronuncia un magistrado, juez o tribunal con el objeto de iniciar, instruir y juzgar una cosa sometida a su consideración.

La facultad de dictar decretos judiciales es privativa de la autoridad del juez que como condición esencial para su validez y de conformidad con la ley, debe estar refrendado por quien lo emite.

---

<sup>41</sup> Const. Pol. Mex., art.70.

<sup>42</sup> ACOSTA ROMERO, Miguel, *Teoría General del Derecho Administrativo*, 4ª Edición, Porrúa, México, 1981, p. 479.

<sup>43</sup> URBINA NANDAYAPA, Arturo, *Aspectos Básicos del Derecho Tributario*, Op. cit. p.66.

El decreto judicial como acto puede referirse a todo acto que el juez debe necesariamente adoptar como director y vigilante en la substanciación del juicio, que se particulariza entonces bajo el nombre de decreto o auto. Pero cuando la decisión pone fin al pleito, califica el acto judicial propiamente dicho a través de la sentencia definitiva.

#### **2.4.4. Decreto ley.**

Este tipo de decreto existe jurídicamente toda vez que la Constitución atribuye facultades al Poder Ejecutivo para legislar sin necesidad de una delegación de facultades del Poder Legislativo, la atribución es directa de la Constitución y poseen naturaleza y valor de ley, por lo que el presidente de la República da cuenta al Congreso del ejercicio de esta facultad.

Su fundamento lo encontramos en el artículo 73, fracción XVI de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Por su trascendencia es importante señalar la causa de porque éstos actos son expedidos:

- La constitución faculta directamente al ejecutivo para legislar en situación de urgencia, gravedad o excepcional. Artículo 29 Constitucional.

- Debido a una situación jurídico política irregular, que puede ser ocasionada o producto de una revolución, asonada, golpe de estado, revuelta, etc., el jefe del ejecutivo emite legislación mediante decretos.
- El poder legislativo delega parte de su competencia al ejecutivo, según normas constitucionales que lo permiten. En este supuesto se habla de decreto delegado, mismo que se analizará en líneas posteriores.

Sin embargo la doctrina señala que el congreso o parlamento debe intervenir para ratificar o no la actuación del jefe del gobierno, permitiendo un control sobre estos actos emanados del ejecutivo. En el caso de México ese control se efectúa de manera previa mediante el decreto de necesidad (artículo 29 constitucional), y con posterioridad al ejercicio de las facultades legislativas en el caso del decreto delegado (artículo 131 constitucional).

#### 2.4.5. Decreto delegado.

El Congreso de la Unión delega al Poder Ejecutivo facultades extraordinarias en casos de excepción que la propia Constitución establece, en concreto en el artículo 49 de ese mismo ordenamiento.

Artículo 49, Constitucional.

\*El supremo poder de la Federación se divide, para su ejercicio, en Legislativo, Ejecutivo y Judicial.

No podrá reunirse dos o más de estos poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el Legislativo en un individuo, salvo en el caso de facultades extraordinarias al Ejecutivo de la Unión conforme a lo dispuesto en el artículo 29. En ningún otro caso, salvo lo dispuesto en el segundo párrafo del artículo 131, se otorgarán facultades extraordinarias para legislar.<sup>44</sup>

Luego entonces el artículo 29 Constitucional señala que el Congreso de la Unión concederá las autorizaciones necesarias para que el Ejecutivo haga frente a la situación, al suspender las garantías individuales.

Asimismo el artículo 131, párrafo segundo, de la Constitución establece que el Poder Ejecutivo podrá ser facultado por el Congreso de la Unión para legislar en materia arancelaria.

## 2.5. CARACTERÍSTICAS DEL DECRETO.

El Decreto presenta ciertos elementos constitutivos que lo caracterizan fundamentalmente, a saber:

1. Es un acto fundado. Vale decir que observa una motivación jurídica o política, para llenar una función administrativa benéfica al interés general.
2. Condiciones de legalidad. Su contenido no debe vulnerar el orden jurídico vigente. En consecuencia, el poder administrativo al emitirlos debe sujetarlos a los límites establecidos en la Constitución de modo que su contenido se

---

<sup>44</sup> Const. Pol. Mex., art. 49.

dirija a regular las relaciones entre la administración pública y los particulares, las cuestiones internas de la administración o a reglamentar una ley cuyo texto y espíritu en ningún modo puede alterar.

3. Condiciones formales. Se reduce al "refrendo ministerial", como requisito necesario para que el acto adquiera plena conformación. Por su carácter, los Secretarios de Estado o el Jefe del Gobierno del Distrito Federal a que el asunto compete deben certificar el acto para conferirle validez legal, en tal grado que su omisión hace su ataque jurisdiccional, por lo que sin tal requisito no serán observados. Fuera de esta formalidad, no existen otras reglas rígidas que estipules solemnidades vitales a su subsistencia. (Artículo 92 Constitucional)

4. Tiene fuerza ejecutiva y fuerza legal. Desde el momento preciso en que opera su emisión por el órgano competente, posee plena fuerza ejecutiva; delenta fuerza legal porque su obligatoriedad emana de la misma naturaleza del acto, aunque en éste caso la fuerza legal se ordena en una degradación menor que la de la ley, toda vez que la ley determina la subordinación de las disposiciones del decreto, tanto respecto a su vigencia dentro de la esfera propia de los actos administrativos, como a la prohibición de no alterar o modificar el espíritu de la ley.

5. Esta sujeto a revocación. Puede estar revocado por la misma autoridad ejecutiva que lo dictó. Pero también puede ser sometido al órgano jurisdiccional para comprobar su regularidad, o para ser atacado de nulidad o ilegalidad.

### CAPÍTULO III.

#### PROCESO LEGISLATIVO.

Derivado del principio de División de Poderes, se atribuye a órganos distintos la función ejecutiva, legislativa y judicial, por lo cual la creación o formación de las leyes o decretos se produce por la actividad consiente y desarrollada por el órgano específico al que el Estado le atribuye ese poder o facultad, actuando en el ámbito de sus funciones sin invadir la esfera competencial de cualquier otro órgano.

Para los efectos del presente trabajo de investigación y toda vez que se pone en tela de juicio la constitucionalidad del Decreto que Reforma, Adiciona y Deroga diversas disposiciones del Código Financiero del Distrito Federal publicado en la Gaceta Oficial del Distrito Federal el 31 de diciembre de 2002 que es de ámbito local, nos remitiremos al artículo 122 Constitucional, así como a las disposiciones contenidas dentro del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal, Ley Orgánica de la Asamblea Legislativa Distrito Federal, Reglamento para el Gobierno Interior de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, entre otras leyes aplicables.

Empero, para abordar el presente tema es necesario precisar lo que se entiende por proceso legislativo, por lo cual se cita a Enrique Sánchez Bringas mismo que señala que el



procedimiento congressional es "el conjunto de etapas que permiten al Congreso de la Unión el desarrollo de sus atribuciones constitucionales".<sup>45</sup> Distinguiendo dos tipos de procedimientos, el primero es el procedimiento congressional de naturaleza jurisdiccional (artículo 110 constitucional), por virtud del cual tiene lugar el juicio político actualmente juicio de procedencia; y el segundo de los procedimientos congressional es el que define como típico, porque a través de él se producen reformas constitucionales y legales, modificaciones legislativas y decretos; dicho procedimiento congressional se integra por las siguientes secciones: la iniciativa, la revisión, el veto, la promulgación y la publicación.

Por otro lado Rafael de Pina y Rafael de Pina Vara que señalan que "en el proceso de formulación de la ley hay que considerar la iniciativa, la discusión, aprobación, la promulgación, la publicación y, eventualmente, el veto."<sup>46</sup>

Asimismo se cita a José Humberto Zárate, Ponciano Octavio Martínez García y Alma de los Ángeles Ríos Ruiz que en su obra titulada Sistemas Jurídicos Contemporáneos señalan que "las etapas de creación de una ley son: inicio, discusión, aprobación, sanción, promulgación y publicación."<sup>47</sup>

Hay quienes señalan que el proceso legislativo es la "secuela de actos lógicos y sistemáticamente realizados, por virtud del cual se presentan, estudian, discuten y votan las

<sup>45</sup> SÁNCHEZ BRINGAS, Enrique. Derecho Constitucional, 3ª edición, México, Porrúa S.A., 1998, p.419.

<sup>46</sup> DE PINA Rafael y DE PINA VARA Rafael, op.cit. p.422.

<sup>47</sup> ZARATE, Humberto, MARTÍNEZ GARCÍA, Ponciano y RÍOS RUIZ María de los Angeles. Sistemas Jurídicos Contemporáneos, México, Mc Graw Hill, 1997, p.86.

iniciativas de ley o decreto por parte de un órgano colegiado en el que se deposita la función legislativa".<sup>48</sup>

De la misma manera se señala que el proceso legislativo se realiza para materializar las manifestaciones de la voluntad de los entes colectivos denominados Cámaras, con la finalidad de que las iniciativas de leyes y decretos, presentación, estudio, dictamen, discusión y aprobación se efectúen de forma independiente, separada, sucesiva, adecuada, madura y oportuna, con el propósito de que la ley sea justa y sin vicios de inconstitucionalidad.

Luego entonces se considera que el proceso legislativo se encuentra estructurado por una serie de etapas instauradas con la finalidad de que las mismas se lleven a cabo en la forma en que la Carta Magna las prevé, empero si no se cumple con tal procedimiento no tienen razón de ser, asimismo tienen como objetivo evitar precipitaciones, economizar tiempo, realizar un estudio serio respecto a las iniciativas planteadas, permitiendo una mayor información en relación con las materias a discutir, así como impedir la inferencia de los otros poderes y evitando que la ciudadanía directa o indirectamente, ejerza presiones indebidas sobre los legisladores.

Ahora bien, es menester citar el artículo 122, apartado A, fracción I, y apartado C, Base Segunda, fracción II, inciso b), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, toda vez que el Decreto que Reforma, Adiciona y Deroga diversas disposiciones del Código Financiero del Distrito Federal publicado en la Gaceta Oficial del Distrito Federal el 31 de diciembre de 2002,

---

<sup>48</sup> ARTEAGA NAVA, Elizur, Derecho Constitucional, 2ª Edición, Oxford, México, 1999, p. 75.

y que se pone en tela de juicio su constitucionalidad, es de aplicación local y por lo tanto debemos remitirnos a los preceptos constitucionales y legales que regulan al Distrito Federal.

Artículo 122...

"Definida por el artículo 44 de este ordenamiento la naturaleza jurídica del Distrito Federal, su gobierno está a cargo de los Poderes Federales y de los órganos Ejecutivo, Legislativo y Judicial de carácter local, en los términos de este artículo.

A. Corresponde al Congreso de la Unión:

I. Legislar en lo relativo al Distrito Federal; con excepción de las materias expresamente conferidas a la Asamblea Legislativa;

Asimismo el artículo 122 en el Apartado C, Base Segunda, fracción II, Inciso b), señala lo siguiente:

"C. El Estatuto de Gobierno del Distrito Federal se sujetará a las siguientes bases:

BASE SEGUNDA. Respecto al Jefe de Gobierno del Distrito Federal:

II. El Jefe de Gobierno del Distrito Federal tendrá las facultades y obligaciones siguientes:

b) Promulgar, publicar y ejecutar las leyes que expida la Asamblea Legislativa, proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia, mediante la expedición de reglamentos, decretos y acuerdos. Asimismo, podrá hacer observaciones a las leyes que la Asamblea Legislativa le envíe para su promulgación, en un plazo no mayor de diez días hábiles. Si el proyecto observado fuese confirmado por mayoría calificada de dos tercios de los diputados presentes, deberá ser promulgado por el Jefe de Gobierno del Distrito Federal."<sup>49</sup>

Una vez citados los preceptos anteriores, es menester avocarnos a cada una de las etapas que integran el proceso legislativo, que a saber son las siguientes:

---

<sup>49</sup> Const. Pol. Mex., art.122.

### 3.1. INICIATIVA.

Desde el punto de vista técnico la iniciativa es "el documento formal con una propuesta de ley o decreto que los órganos facultados presentan ante el Congreso para su estudio, discusión y en su caso la aprobación".<sup>50</sup>

Camposeco Cadena señala que antes de iniciar la elaboración de un proyecto debe seguirse una serie de pasos previos a la presentación de la misma, como son, la integración de un grupo de trabajo, la delimitación del objeto a regular y la recopilación de información, asimismo sugiere para presentar una iniciativa de ley o decreto indicar los siguientes puntos:

- Señalar la cámara a que se dirige;
- Señalar el nombre (s) del autor (es) de la iniciativa;
- La exposición de motivos;
- El fundamento constitucional y el derecho para iniciar leyes o decretos;
- La denominación de la ley o decreto;
- El cuerpo normativo propuesto;
- Las disposiciones transitorias;
- El lugar y la fecha donde se realiza el documento;
- El nombre y la firma de quien promueve.

---

<sup>50</sup> CARBONELL, Miguel y EDRAZA DE LA LLAVE, Susana Talía, Elementos de Teoría Legislativa. México, Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM, 2000, p.121

Ahora bien ya enfocándonos directamente al proceso de formación de las leyes o decretos dentro del Distrito Federal, cabe destacar que éste inicia por el ejercicio de la facultad que consiste en presentar ante la Asamblea Legislativa del Distrito Federal un proyecto de Ley, de Reformas o Adiciones a la misma, por alguno de los sujetos legitimados para ello tal como lo disponen los artículos 46 del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, 84 de la Ley Orgánica de la Asamblea Legislativa y 66 del Reglamento para el Gobierno Interior de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal. En este sentido cabe citar el artículo 46 del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal:

Artículo 46 del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal.

\* El derecho de iniciar leyes y decretos ante la Asamblea Legislativa del Distrito Federal corresponde:

**I. A los diputados de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal;**

II. [Derogada]

**III. Al Jefe de Gobierno del Distrito Federal.**

La facultad de iniciativa respecto de la Ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos corresponde exclusivamente al Jefe de Gobierno del Distrito Federal, y

**IV. A través de la iniciativa popular, los ciudadanos del Distrito Federal podrán presentar a la Asamblea Legislativa, proyectos de leyes respecto de las materias de la competencia legislativa de la misma, de conformidad con las siguientes bases:**

- a) No podrán ser objeto de iniciativa popular las siguientes materias:
1. Tributaria o fiscal así como de Egresos del Distrito Federal;
  2. Régimen interno de la Administración Pública del Distrito Federal;
  3. Regulación interna de la Asamblea Legislativa y de su Contaduría Mayor de Hacienda;

4. Regulación interna de los tribunales de justicia del fuero común del Distrito Federal; y

5. Las demás que determinen las leyes.<sup>51</sup>

De los funcionarios que gozan del derecho de iniciativa se justifica sobradamente que los diputados tengan tal derecho, pues a ellos incumbe la función de legislar, empero en cuanto al Jefe de Gobierno del Distrito Federal la Constitución lo asocia a la función legislativa al otorgarle la facultad de comenzar el proceso legislativo mediante la iniciativa de Leyes o Decretos, atenuándose la división de poderes, pues se le reconoce al Jefe de Gobierno del Distrito Federal que esta en aptitud, por su conocimiento de las necesidades públicas.

Posteriormente, al presentarse la iniciativa de ley o decreto por uno o varios miembros de la Asamblea o por el Jefe de Gobierno de Distrito Federal, el órgano legislativo facultado la turnará a la Comisión o Comisiones que tengan competencia material en el asunto, la cual deberá revisar, estudiar, analizar y reformar, a fin de que en su seno se elabore un dictamen sobre la referida iniciativa.

La Comisión elaborará el dictamen respectivo para ser presentado ante el Pleno en un plazo no mayor de treinta días naturales a partir de su recepción en la Comisión, salvo prórroga que apruebe el Pleno a petición de la Comisión respectiva.

---

<sup>51</sup> Estatuto de Gobierno del Distrito Federal., art. 46.

El dictamen de la Comisión deberá presentarse firmado por los miembros de la misma y si alguno o algunos de los integrantes de la Comisión desistiesen del dictamen, se hará la anotación en contra junto con al firma respectiva.

En el caso de las iniciativas populares, serán turnadas a una comisión especial integrada por miembros competentes en la materia propuesta, o en su caso se remitirá a la Mesa Directiva o a la Comisión de Gobierno en los recesos, para que se turne a la Comisión o Comisiones que corresponda su análisis y dictamen, pero en caso contrario se desechará de plano la iniciativa presentada.

Finalmente las iniciativas dictaminadas y no aprobadas por el Pleno, no podrán volver a presentarse sino hasta el siguiente periodo ordinario de sesiones, al efecto la Comisión elaborará un nuevo dictamen en el que deberán tener en cuenta las observaciones hechas por los grupos parlamentarios o por los Diputados si éstas proceden. Empero si la iniciativa de ley o decreto resulta aprobada en forma positiva se presentará al Pleno de la Asamblea Legislativa para su discusión y en su caso aprobación.

### 3.2. DISCUSIÓN – APROBACIÓN.

La discusión es “el acto por le cual las Cámaras deliberan acerca de las iniciativas, a fin de determinar si deben o no ser aprobadas”<sup>52</sup>

---

<sup>52</sup> GARCÍA MÁYNES, Eduardo, Introducción al Estudio del Derecho, 50ª edición, México. Porrúa S.A., 199, p 54.

Al respecto el artículo 98 del citado Reglamento para el Gobierno Interior de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal establece expresamente que "todo dictamen con proyecto de ley o decreto se discutirá primero en lo general y después en lo particular cada uno de sus artículos. Cuando conste de un solo artículo será discutido una sola vez."<sup>43</sup>

Asimismo el artículo 114 del Reglamento para el Gobierno Interior de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal señala que:

**Artículo 114.**

"Toda proposición deberá discutirse ante el Pleno conforme al siguiente procedimiento:

- I. Deberá presentarse por escrito y firmada por su o sus autores al Presidente, y deberá ser leída ante el Pleno;
- II. Su autor a alguno de ellos podrá hacer uso de la tribuna para exponer los fundamentos o razones de la proposición de que se trate; y
- III. El presidente turnará a la Comisión o Comisiones correspondientes, la propuesta para su análisis y dictamen."<sup>44</sup>

En el caso de que el dictamen de ley o decreto conste de más de treinta artículos, podrá ser discutido y aprobado por los libros, títulos, capítulos, secciones o párrafos en los que dividieron sus autores o las Comisiones encargadas de su despacho, siempre que así lo acuerde el Pleno o moción de uno o más de sus miembros, pero se votará separadamente cada uno de

---

<sup>43</sup> Reglamento para el Gobierno Interior de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, art. 89.

<sup>44</sup> Reglamento para el Gobierno Interior de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, art. 114.



los artículos o fracciones del artículo o de la sección que esté a debate, si lo pide algún Diputado y el Pleno aprueba la petición.

Para la discusión de cualquier dictamen, deberá haberse procedido a la distribución de copias del mismo a todos los miembros del Pleno con una anticipación mínima de cuarenta y ocho horas a la sesión en la que habrá de discutirse y con la misma anticipación deberá depositarse el dictamen ante la Secretaría de la Mesa Directiva, pero si no se cumple con este requisito el dictamen no podrá ser discutido en la sección respectiva, salvo que se dispense el procedimiento por el Pleno de la Asamblea.

En el debate intervendrán los Diputados que al efecto se hubiesen inscrito, así el Presidente elaborará el registro de oradores que intervengan en los debates cuando se presenten a discusión los dictámenes de las Comisiones en el siguiente orden:

- Intervención de un miembro de la Comisión dictaminadora, fundando y motivando el dictamen.
- Lectura de los votos particulares.
- Discusión en lo general, en la que se concederá el uso de la palabra de manera alternada a los oradores en contra y a los oradores en pro, de modo que pueda hacerse uso de la palabra por lo menos un Diputado miembro de cada uno de los Grupos Parlamentarios que deseen intervenir.

- Discusión en lo particular de los capítulos o artículos que al inicio del debate se haya reservado.

Es importante señalar que la etapa de discusión solo se suspenderá, si se acuerda dar preferencia a otro asunto de mayor urgencia o gravedad, por graves desórdenes de la Asamblea a juicio del Presidente y finalmente por moción suspensiva que presente alguno o algunos de los miembros de la Asamblea y que ésta apruebe.

Finalmente agotada la lista de ordenes dadas a conocer al inicio del debate y concluidas las alusiones personales o las rectificaciones, el Presidente preguntará al Pleno si el asunto se encuentra suficientemente discutido, en cuyo caso cerrará el debate y llamará de inmediato a votación.

Sin embargo para que la Asamblea pueda adoptar acuerdos o resoluciones deberá contar al menos de la votación con la presencia de más de la mitad de sus integrantes, por lo que de no existir el quórum al momento de iniciar una votación, el Presidente podrá suspender la sesión y tomar las medidas que sean necesarias para cumplir con dicho requisito, pero si aún así no se logra el quórum deberá clausurar la sesión y citar a una próxima sesión.

Hay tres clases de votaciones, la votación nominal, por cédula y la económica, sin embargo respecto a la resolución del dictamen de iniciativa del Decreto que Reforma, Adiciona y

Deroga diversas disposiciones del Código Financiero del Distrito Federal publicado en la Gaceta Oficial del Distrito Federal el 31 de diciembre de 2002, fue aprobada por votación nominal, atendiendo al imperativo contemplado en el artículo 117 del Reglamento para el Gobierno Interior de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, mismo que a la letra señala lo siguiente:

**Artículo 117.**

**\*Se aprobarán por votación nominal los dictámenes de iniciativa de ley; las leyes o decretos en lo general y cada título, capítulo, sección en lo particular, según determine el Presidente.\*<sup>43</sup>**

Asimismo es importante señalar que la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, en ejercicio de sus facultades legislativas, en sesión del Pleno celebrada el día 26 de diciembre de 2002, discutió y aprobó el Decreto que Reforma, Adiciona y Deroga diversas disposiciones del Código Financiero del Distrito Federal.

Ahora bien y una vez analizadas las etapas de discusión y aprobación reguladas por los ordenamientos que rigen al Distrito Federal, analizaremos las etapas denominadas, sanción promulgación y publicación, etapas en las que tiene participación el Jefe de Gobierno del Distrito Federal.

### **3.3.SANCIÓN.**

Es importante precisar que con la etapa de Discusión y Aprobación concluye la función de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal y comienza la actuación del Ejecutivo Local, es

---

<sup>43</sup> Reglamento para el Gobierno Interior de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, art. 117.

decir, con la etapa denominada sanción empieza la actuación del Jefe de Gobierno del Distrito Federal.

Ahora bien por sanción debemos entender que es "la aceptación de una iniciativa de ley o decreto por el Ejecutivo".<sup>56</sup>

Asimismo Eduardo García Máynes señala que "se da este nombre a la aceptación de una iniciativa por el Poder Ejecutivo".<sup>57</sup>

Luego entonces, se puede decir que la Asamblea Legislativa discute, aprueba y expide adiciones y reformas a las leyes, y remite el proyecto de ley al Jefe de Gobierno del Distrito Federal para que promulgue y publique en la Gaceta Oficial del Distrito Federal la ley aprobada para su debida observancia y aplicación.

A mayor abundamiento, el Jefe de Gobierno al recibir el proyecto de ley o sus reformas y adiciones, éste debe revisarlas, lo que se conoce en la doctrina como sanción, y de no encontrar motivos de oposición al proyecto de ley o sus reformas y adiciones ordena su publicación, con el debido refrendo de los secretarios que tengan competencia sobre la materia.

Empero, si considera que dicho proyecto es inconveniente por contener vicios o defectos podrá hacer las observaciones respectivas y devolverlas dentro de los diez días hábiles a la

<sup>56</sup> Citado por CARBONELL, Miguel, PEDROZA DE LA LLAVE, Susana Talía, Op. cit., p.61.

<sup>57</sup> GARCÍA MÁYNEZ, Eduardo, Op. cit. p.55

Asamblea Legislativa, tal y como lo dispone el propio artículo 122 Constitucional, en su Apartado C, Base Segunda, fracción II, Inciso b):

"C. El Estatuto de Gobierno del Distrito Federal se sujetará a las siguientes bases:

BASE SEGUNDA. Respecto al Jefe de Gobierno del Distrito Federal:

II. El Jefe de Gobierno del Distrito Federal tendrá las facultades y obligaciones siguientes :

b) Promulgar, publicar y ejecutar las leyes que expida la Asamblea Legislativa, *proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia, mediante la expedición de reglamentos, decretos y acuerdos. Asimismo, podrá hacer observaciones a las leyes que la Asamblea Legislativa le envíe para su promulgación, en un plazo no mayor de diez días hábiles. Si el proyecto observado fuese confirmado por mayoría calificada de dos tercios de los diputados presentes, deberá ser promulgado por el Jefe de Gobierno del Distrito Federal;*<sup>58</sup>

Asimismo el artículo 48, primer párrafo, del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, establece:

"Artículo 48.- Los proyectos de leyes o decretos que expida la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, se remitirán para su promulgación al Jefe de Gobierno del Distrito Federal, quien podrá hacer observaciones y devolver los proyectos dentro de diez días hábiles con esas observaciones, a no ser que, corriendo este término, hubiese la Asamblea cerrado o suspendido sus sesiones, en cuyo caso la devolución deberá hacerse el primer día hábil en que la Asamblea se reúna. De no ser devuelto en ese plazo, se entenderá aceptado y se procederá a su promulgación. El proyecto devuelto con observaciones deberá ser discutido de nuevo por la Asamblea."<sup>59</sup>

<sup>58</sup> Const. Pol. Mex., art.122

<sup>59</sup> Estatuto de Gobierno del Distrito Federal., art. 48.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

Igualmente el artículo 86, primer párrafo, de la Ley Orgánica de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, dispone:

Artículo 86.

"Las leyes o decretos que expida la Asamblea legislativa se remitirán para su promulgación al Jefe de Gobierno del Distrito Federal, quien podrá hacer observaciones y devolverlos dentro de los diez días hábiles con esas observaciones, a no ser que, corriendo este término, hubiese la Asamblea cerrado o suspendido sus sesiones, en cuyo caso la devolución deberá hacerse el primer día hábil en que la Asamblea se reúna. De no ser devuelto en este plazo se entenderá aceptado y se procederá a su promulgación. El decreto o ley devuelto con observaciones deberá ser discutido de nuevo por la Asamblea."<sup>14</sup>

De este modo, cuando existe oposición del Jefe de Gobierno con el texto del proyecto de la ley aprobado y enviado a la Asamblea Legislativa, ejerce la facultad otorgada por la Constitución Federal y por el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal para realizar observaciones a la ley enviada para su promulgación, sin embargo es preciso señalar y aclarar que tanto el precepto constitucional como los preceptos legales transcritos no prevén la posibilidad de que realicen observaciones en forma parcial y menos aún que se promulgue y publique un proyecto de ley en la misma forma, es decir, en forma parcial.

Ahora bien, es una facultad del órgano ejecutivo la posibilidad de objetar los proyectos de ley que el órgano legislativo le envíe para su promulgación, en virtud de la cual el Ejecutivo participa en el proceso legislativo, pues el proyecto de ley aprobado por la Asamblea Legislativa no

<sup>14</sup> Ley Orgánica de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, art. 86.

alcanza su carácter de Ley sino hasta después de que precluye para el Ejecutivo el plazo para emitir sus observaciones a aquél, sin que de dicha prerrogativa se deduzca facultad alguna que permita al Jefe de Gobierno del Distrito Federal que pueda reservarse una parte del proyecto de ley, omitiendo enviar sus observaciones a la Asamblea Legislativa con la consecuente omisión de promulgar y publicar la parte no objetada de dicho proyecto.

Ahora bien una vez precisado lo anterior, debemos señalar que la promulgación viene a ser el reconocimiento formal que hace el Ejecutivo respecto de la Ley que ha sido aprobada conforme a derecho y debe ser obedecida, en tal virtud que el Ejecutivo certificará la autenticidad de la ley, de forma tal que nadie pueda negar u objetar su existencia y legalidad, dándole fuerza para que se cumpla por la autoridad y los individuos.

A mayor abundamiento, Miguel Villoro Toranzo en su obra titulada Introducción al Estudio del Derecho señala que por promulgación debe entenderse el "reconocimiento solemne por el Ejecutivo que una ley ha sido aprobada conforme al proceso legislador establecido en la Constitución y que, por consiguiente, debe ser obedecida."<sup>61</sup>

Asimismo, Eduardo García Máynez señala que la promulgación es el reconocimiento formal de que la ley ha sido aprobada conforme a derecho y debe ser obedecida.<sup>62</sup>

<sup>61</sup> VILLORO TORANZO, Miguel, Introducción al Estudio del Derecho, 6ª Edición, Porrúa, México, 1984, p. 176

<sup>62</sup> GARCÍA MÁYNEZ, Eduardo, Introducción al Estudio del Derecho, Op. cit., p. 61.

Una vez precisado lo anterior, es de concluirse que la promulgación se materializa a través de un decreto del Ejecutivo Local que da a conocer el contenido de la ley debidamente aprobada y sancionada.

Ahora bien y derivado de lo anterior, se puede concluir que el Jefe de Gobierno del Distrito Federal, al promulgar y publicar en la Gaceta Oficial del Distrito Federal en fecha 31 de diciembre de 2002 en forma parcial el Decreto que Reforma, Adiciona y Deroga diversas disposiciones del Código Financiero del Distrito Federal, viola el principio de División de Poderes contemplado en el artículo 49 de nuestra Carta Magna.

Lo anterior es así, toda vez que dicha conducta, es decir, la intervención de la autoridad ejecutiva en el proceso legislativo al promulgar y publicar parcialmente el proyecto de reformas y adiciones del Código Financiero publicado en fecha 31 de diciembre de 2002, reservándose la promulgación y publicación de más de 30 artículos, es absolutamente contraria con el fin de la Constitución, en concreto al principio de división de poderes contemplado en el artículo 49 Constitucional, toda vez que las leyes o proyectos de leyes o decretos son un todo unitario e indivisible dado que lo contrario redundaría en serios perjuicios para la seguridad jurídica que debe prevalecer en un estado de Derecho.

En efecto, se dice que la promulgación y publicación parcial del Decreto que Reforma, Adiciona y Deroga diversas disposiciones del Código Financiero para el Distrito Federal publicado en fecha 31 de diciembre de 2002, fragmenta la necesaria unidad del acto legislativo, en virtud de que ni en la Constitución ni el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal se establece la



posibilidad jurídica para el Jefe de Gobierno de promulgar y/o publicar en forma parcial los proyectos de ley o decreto que remita la Asamblea Legislativa para tales efectos, toda vez que si bien el artículo 122 Constitucional otorga el derecho de hacer observaciones a los proyectos de ley que se le envían, **claramente habla de un proyecto de ley más no así de una parte del proyecto**, es decir, se refiere al **proyecto completo no a partes del mismo**, es decir, el Jefe de Gobierno del Distrito Federal **puede realizar observaciones a partes del proyecto pero debe devolverlo en su totalidad.**

**A mayor abundamiento, el Órgano Ejecutivo del Distrito Federal de ninguna manera podrá promulgar y publicar una parte de algún proyecto de ley o decreto y otra parte hacerle observaciones y abstenerse de publicarla, en virtud de que se le otorgaría al Ejecutivo una facultad creativa o legislativa, toda vez que en forma unilateral decide que parte del proyecto se convierte en ley y que parte queda en suspenso.**

"Se sabe que el veto parcial no autoriza, en ningún caso, la promulgación también parcial de una ley. En otras palabras, cuando se ejerce el veto parcial se suspende la promulgación de todo del texto hasta el momento en que se resuelva lo diferido".<sup>63</sup>

### 3.4.PUBLICACIÓN.

La publicación es "el acto por el cual una ley ya aprobada y promulgada se da a conocer a quienes deben cumplirla"<sup>64</sup>

<sup>63</sup> GUTIÉRREZ JERÓNIMO, Lujambio, Alonso Váidez, Diego, El proceso presupuestario y las relaciones entre los órganos del poder, México. UNAM, 2001, p 65.

Es decir, una vez discutida y aprobada la Ley, es enviada al Ejecutivo para que en caso de no ser objetada éste la manda publicar inmediatamente, pues la publicación es una obligación del Titular del Poder Ejecutivo, para que una vez que la ley ha sido discutida, aprobada y sancionada, se dé a conocer a la población, a través del órgano de difusión correspondiente, con lo que aquella adquiere fuerza obligatoria, inicia su vigencia y despliega todos sus efectos.

La publicación es otra fase del proceso legislativo y consiste en el acto por el cual la ley una vez aprobada y sancionada se da a conocer a los gobernados, la publicación de una Ley o Decreto de carácter Federal se realiza en el Diario Oficial de la Federación, en cambio tratándose de leyes locales estas se publican en la Gaceta Oficial respectiva.

"... el Diario Oficial de la Federación... fue fundado el 20 de agosto de 1867, cuando era presidente de la república Benito Juárez García. Las entidades federativas también cuentan con un medio similar llamado generalmente Periódico Oficial (excepciones Distrito Federal, Estado de México, Querétaro, Veracruz y Yucatán, en que se llama Gaceta Oficial, Gaceta de Gobierno, La Sombra de Arteaga, Gaceta Oficial y Diario Oficial respectivamente)."<sup>65</sup>

---

<sup>64</sup> GARCÍA MÁYNEZ, Eduardo, Introducción al Estudio del Derecho, Op. cit., p.55.

<sup>65</sup> MARTÍNEZ MORALES, Rafael I., "Derecho Administrativo, Diccionarios Jurídicos Temáticos, Volumen 3, México, Editorial Harla, 1999, p.73.

En este contexto se puede afirmar que la publicación consiste en el hecho material de insertar en el órgano de difusión los textos, tanto de la ley en sí, como del Decreto de promulgación, con el objeto de que puedan ser conocidos y obedecidos por la población en general y, de manera especial, por sus destinatarios inmediatos en cuanto entra en vigor.

Ahora bien, la publicación del Decreto que Reforma, Adiciona y Deroga diversas disposiciones del Código Financiero del Distrito Federal para 2003, se realizó en fecha 31 de diciembre de 2002, publicándose en la Gaceta Oficial del Distrito Federal solo PARTE del citado decreto, mismo que fue refrendado por los Secretarios de Gobierno y de Finanzas del Gobierno del Distrito Federal, según consta en dicha publicación.

Sin embargo la promulgación y publicación parcial de proyecto de reformas y adiciones al Código Financiero del Distrito Federal, hecha por el Jefe de Gobierno del Distrito Federal, reservándose la promulgación y publicación de determinados artículos, afecta el principio de legalidad en el sentido de que la Autoridad solo puede realizar los actos que expresamente le confiere la ley, así como el principio de división de poderes contemplado en el artículo 49 Constitucional, toda vez que al dejar de promulgar y publicar determinados artículos, se atribuye la facultad de legislar en materia del Código Financiero, al escoger cuales artículos promulga y publica y cuales no.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

### 3.5. INICIACIÓN DE LA VIGENCIA.

Conforme al artículo 3° del Código Civil vigente para el Distrito Federal, existen en nuestro país dos sistemas distintos para la iniciación de la vigencia de las Leyes y Decretos, a saber es el sistema sucesivo y el sincrónico.

Artículo 3° del Código Civil para el Distrito Federal.

\*Artículo 3.- Las leyes, reglamentos, circulares o cualesquiera otras disposiciones de observancia general para el Distrito Federal, obligan y surten sus efectos tres días después de su publicación en la Gaceta Oficial \*.<sup>66</sup>

De la literalidad del concepto citado se desprende que son dos las situaciones que pueden presentarse, una es si se trata de fijar la fecha de iniciación de la vigencia relativamente al lugar en que el Periódico Oficial se publica, habrá que contar con tres días a partir de aquel en que tal disposición aparece publicada, empero tratándose de lugar distinto deberá añadirse a dicho plazo un días más por cada kilómetro o fracción que exceda de la mitad.

Lo anterior se robustece al citar a José Humberto Zárate, Ponciano Octavio Martínez García y Alma de los Ángeles Ríos Ruiz, toda vez que en su obra *Sistemas Jurídicos Contemporáneos* señalan lo siguiente:

"El Código Civil para el Distrito Federal..., contempla en sus artículos 3° y 4° la aplicación de la Ley publicada, señalando los dos sistemas de vigencia de la ley: el sistema sincrónico y el sucesivo. Este

---

<sup>66</sup> Código Civil para el Distrito Federal, art. 3°.

sistema comienza a regir tres días después de la fecha de publicación de la ley en el Diario Oficial de la Federación, en el Distrito Federal, y un día después por cada 40 Kilómetros o fracción que exceda de la mitad, cuando no se haya señalado la fecha en que comienza a regir la ley. Y en el sincrónico comienza a regir en todos los lugares el día prefijado, siempre y cuando la publicación haya sido anterior a la entrada en vigor de la ley.<sup>67</sup>

El lapso que existe o comprendido entre la publicación y la vigencia de la ley o decreto recibe el nombre de "vacatio legis", inobservancia de la ley, es decir, que durante ese tiempo su aplicación no es obligatoria y tiene por objeto que los destinatarios del precepto estén en condiciones de conocerlo y por ende de cumplirlo.

En el mismo sentido Eduardo García Máynez en su obra llamada Introducción al Estudio del Derecho señala que la "vacatio legis es el término durante el cual racionalmente se supone que los destinatarios del precepto estarán en condiciones de conocerlo y, por ende, de cumplirlo"<sup>68</sup>

Y finalmente concluido dicho lapso, la ley obliga a todas las personas comprendidas dentro del ámbito personal de aplicación de la norma, aun cuando no tengan o no hayan podido tener noticia de la nueva disposición legal.

---

<sup>67</sup> Zarate, Humberto, Martínez García, Ponciano y Ríos Ruiz María de los Angeles, Op. cit., p.87.

<sup>68</sup> GARCÍA MÁYNEZ, Eduardo, Introducción al Estudio del Derecho, Op. cit., p.57

## CAPÍTULO IV.

**MEDIO DE IMPUGNACIÓN DEL DECRETO QUE REFORMA, ADICIONA Y DEROGA DIVERSAS DISPOSICIONES DEL CÓDIGO FINANCIERO DEL DISTRITO FEDERAL PUBLICADO EN LA GACETA OFICIAL DEL DISTRITO FEDERAL EL 31 DE DICIEMBRE DE 2002.**

Aribamos a otro campo de estudio de nuestra investigación y quizás el más importante, esto es el análisis del medio de defensa procedente para impugnar el Decreto que Reforma, Adiciona y Deroga diversas Disposiciones del Código Financiero del Distrito Federal, publicado en la Gaceta Oficial del Distrito Federal el 31 de diciembre de 2002, en virtud de ponerse en tela de juicio la constitucionalidad del citado decreto.

Al respecto analizaremos los siguientes medios de defensa que en primera instancia se mencionan de manera enunciativa:

- El Juicio de Amparo (contemplado por los artículos 103 y 107 Constitucional).
- La Acción de Inconstitucionalidad (contemplada en las fracciones I y II del artículo 105 Constitucional), y;
- La Controversia Constitucional (contemplada en las fracciones I y II del artículo 105 Constitucional).

**TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN**

En tal virtud, se propone como medio de impugnación del citado Decreto que Reforma, Adiciona y Deroga diversas Disposiciones del Código Financiero del Distrito Federal publicado en la Gaceta Oficial el 31 de diciembre de 2002, la interposición de la Controversia Constitucional toda vez que representa el freno al abuso de poder obedeciendo a un razonable equilibrio de poderes. Al respecto cabe mencionar que la Controversia Constitucional que se propone, resulta de la exclusión de los medios de impugnación precisados en líneas anteriores, esto en razón de lo siguiente:

#### 4.1. EXCLUSIÓN DEL JUICIO DE AMPARO.

Para señalar que el Juicio de Amparo resulta improcedente como medio de impugnación en contra del Decreto que Reforma, Adiciona y Deroga diversas disposiciones del Código Financiero del Distrito Federal publicado en la Gaceta Oficial del Distrito Federal el 31 de diciembre de 2002, es necesario precisar lo que se entiende por tal:

Rafael de Pina y Rafael de Pina Vara lo definen como la "Protección y tutela del derecho; acción y efecto de dispensar justicia por parte de los órganos de la jurisdicción. En México, juicio destinado a impugnar los actos de autoridad violatorios de los derechos reconocidos por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos a nacionales y extranjeros y a mantener el respeto de la legalidad, mediante la garantía de la exacta aplicación del derecho."<sup>69</sup>

---

<sup>69</sup> DE PINA, Rafael y DE PINA VARA, Rafael. Diccionario de Derecho, Op. cit., p.79.

El Doctor Ignacio Burgoa señala que "en lo que concierne a la garantía de legalidad contenida en los tres últimos párrafos del artículo 14 constitucional, la Suprema Corte de Justicia, en innumerables ejecutorias que sería prolijo citar, al ejercitar su función jurisdiccional con motivo del conocimiento del juicio de amparo, tácitamente ha venido corroborando las apreciaciones que vertimos con antelación, en el sentido de que dicho juicio es también un medio de control de legalidad."<sup>70</sup>

Asimismo Miguel Covián Andrade en su libro *el Control de la Constitucionalidad en el Derecho Comparado* señala que el "Amparo es una institución jurídica diseñada (inclusive por el mismo Otero), exclusivamente para proteger las garantías individuales contra actos de autoridad violatorios o lesivos de las mismas. Conforme a los artículos 103 y 107 constitucionales, así como a los relativos de la ley de Amparo."<sup>71</sup>

En este sentido y para una mayor comprensión se transcribe el artículo 103 Constitucional:

**Artículo 103 Constitucional.**

Los tribunales de la Federación resolverán toda controversia que se suscite:

- a. Por leyes o actos de la autoridad que violen las garantías individuales;
- b. Por leyes o actos de la autoridad federal que vulneren o restrinjan la soberanía de los Estados o la esfera de competencia del Distrito Federal;
- c. Por leyes o actos de las autoridades de los Estados o del Distrito Federal, que invadan la esfera de competencia de la autoridad federal.<sup>72</sup>

<sup>70</sup> BURGOA, Ignacio, *El Juicio de Amparo*, Porrúa, México, 1987, pags. 213 y 214.

<sup>71</sup> COVIAN ANDRADE, Miguel, *El Control de la Constitucionalidad en el Derecho Comparado*, Centro de Estudios de Ingeniería Política y Constitucional, México, 2001, p. 232

<sup>72</sup> Const. Pol. Méx., art. 103



## TESIS CON FALLA DE ORIGEN

Ahora bien de la transcripción anterior se desprende que el alcance del juicio de amparo se circunscribe a dos casos en específico, es decir, cuando por leyes o actos de autoridad se violan garantías individuales del gobernado (fracción I del artículo 103 Constitucional) y cuando por leyes o actos de autoridad se altere el régimen competencial indicado por la Constitución para el ejercicio de las facultades de dichas autoridades en lo federal o común (fracciones II y III, artículo 103 Constitucional).

Por lo que en estas condiciones, podemos concluir que Juicio de Amparo resulta improcedente en contra del Decreto que Reforma, Adiciona y Deroga diversas disposiciones del Código Financiero del Distrito Federal publicado en la Gaceta Oficial el 31 de diciembre de 2002, no obstante que si bien es cierto se trata de un acto de autoridad, por haber sido expedido por el Jefe de Gobierno del Distrito Federal en ejercicio de sus funciones, no menos verídico resulta que el Amparo defiende a la Constitución solo en el Capítulo de las garantías individuales; en cambio la controversia y acción de inconstitucionalidad, tratan de preservar todo el cuerpo de la Constitución y el sistema federal, bajo la dinámica de sus propios componentes.

A mayor abundamiento, se precisan algunas diferencias entre el Juicio de Amparo y la Controversia Constitucional:

- La controversia constitucional dada su naturaleza, solamente puede ser planteada por los integrantes de la Unión y no por los particulares como en el Juicio de Amparo, pues

**TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN**

ellos no son los titulares de los derechos que se pueden controvertir en el conflicto constitucional.

- Los efectos de la sentencia en el Juicio de Amparo y de la sentencia en la Controversia Constitucional son distintos, toda vez que en el Juicio de Amparo se producen efectos únicamente respecto del o de los quejosos, ello en virtud de la aplicación del principio conocido con el nombre de Formula Otero, sin embargo en la Controversia Constitucional la sentencia dictada por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación puede llegar a producir efectos generales si en la misma se otorgan por lo menos ocho votos a favor del fallo.
- La invasión de soberanías, esferas o atribuciones, puede impugnarse bien por las personas individuales que se vean lesionadas en sus derechos, y en ese caso estamos en presencia de un Juicio de Amparo (fracciones II y III del artículo 103 Constitucional); o bien, si la invasión, vulneración o restricción es reclamada por las entidades oficiales a que se refiere la fracción I del artículo 105 constitucional, caso en el que estaremos en presencia de una Controversia Constitucional.
- En los medios de defensa de la Constitución se impugnan normas generales, pero en el amparo es un particular al que los artículos 1° al 29 constitucionales le reconoce derechos fundamentales; en las controversias el actor o actores son entidades federales en el Pacto de la Unión, en donde se establecen atribuciones exclusivas; en el amparo se defienden garantías constitucionales; en las controversias el sistema

federal tal como lo enuncia la Constitución, en amparo hay un agravio personal y directo; en la controversia constitucional hay defensa a la constitucionalidad (principio de División de Poderes).

#### 4.2. EXCLUSIÓN DE LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD.

La Acción de Inconstitucionalidad también es considerada improcedente como medio de impugnación en contra del Decreto que Reforma, Adiciona y Deroga diversas disposiciones del Código Financiero del Distrito Federal publicado en la Gaceta Oficial el 31 de diciembre de 2002, lo anterior es así toda vez que la segunda fracción del artículo 105 Constitucional expresamente señala lo siguiente:

Artículo 105, fracción II Constitucional.

"La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá, en los términos que señale la ley reglamentaria de los asuntos siguientes:

II.-De las acciones de inconstitucionalidad que tengan por objeto plantear la posible contradicción entre una norma de carácter general y esta Constitución."<sup>73</sup>

Esta garantía constitucional adoptada en nuestro país en el año de 1994, tiene por objeto otorgar a las minorías parlamentarias la posibilidad de impugnar ante los organismos de justicia constitucional las disposiciones legislativas aprobadas por la mayoría."<sup>74</sup>

<sup>73</sup> Const. Pol. Mex. Art. 105, f. II.

<sup>74</sup> FIX-ZAMUDIO, Héctor, *Introducción al Estudio de la Defensa de la Constitución en el Ordenamiento Mexicano*, 2ª Edición, México, Cuadernos Constitucionales México- Centroamérica, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, 1998, p 86.

## TESIS CON FALLA DE ORIGEN

Luego entonces el ejercicio de la Acción de Inconstitucionalidad es improcedente en contra del decreto en cuestión, en virtud de que el mismo no fue aprobado por mayoría legislativa, sino que fue expedido de "mutuo propio" por el Jefe de Gobierno del Distrito Federal.

A mayor abundamiento y toda vez que existen diferencias sustanciales entre la Acción de Inconstitucionalidad y la Controversia Constitucional, invocamos la jurisprudencia por contradicción de tesis sostenida por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en sesión privada celebrada el once de julio de dos mil, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XI, junio de 2000, páginas 395, cuyo texto es el siguiente:

**"CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES Y ACCIONES DE INCONSTITUCIONALIDAD. DIFERENCIAS ENTRE AMBOS MEDIOS DE CONTROL CONSTITUCIONAL.** Si bien es cierto que la controversia constitucional y la acción de inconstitucionalidad son dos medios de control de la constitucionalidad también lo es que cada una tiene características particulares que las diferencian entre sí; a saber a) en la controversia constitucional, instaurada para garantizar el principio de división de poderes, se plantea una invasión de las esferas competenciales establecidas en la Constitución, en tanto que en la acción de inconstitucionalidad se alega una contradicción entre la norma impugnada y una de la propia Ley fundamental; b) la controversia constitucional sólo puede ser planteada por la Federación, los Estados, los Municipios y el Distrito Federal a diferencia de la acción de inconstitucionalidad que puede ser promovida por el procurador general de la República, los partidos políticos y el treinta y tres por ciento, de cuando menos, de los integrantes del órgano legislativo que haya expedido la norma, c) tratándose de la controversia constitucional, el promovente plantea la existencia de un agravio en su perjuicio en tanto que la acción de inconstitucionalidad se eleva a una solicitud para que esta Suprema Corte de Justicia de la Nación realice un análisis

abstracto de la constitucionalidad de la norma; d) respecto de la controversia constitucional, se realiza un proceso (demanda, contestación de demanda, pruebas, alegatos y sentencia), mientras que en la acción de acción de inconstitucionalidad se ventila un procedimiento; e) en cuanto a las normas generales, en la controversia constitucional no pueden impugnarse normas de carácter electoral, en tanto que, en la acción de inconstitucionalidad pueden combatirse cualquier tipo de normas; f) por lo que hace a los actos cuya constitucionalidad puede plantearse, en la controversia constitucional pueden impugnarse normas generales y actos mientras que la acción de inconstitucionalidad sólo procede por lo que respecta a normas generales; y g) los efectos de la sentencia dictada en la controversia constitucional tratándose de normas generales, consistirán en declarar la validez de la norma con efectos generales siempre que se trate de disposiciones de los Estados o de los Municipios impugnados por la Federación, de los Municipios impugnados por los Estados, o bien, en conflictos de órganos de atribución y siempre que cuando menos haya sido aprobada por una mayoría de por lo menos ocho votos de los Ministros de la Suprema Corte, mientras que en la acción de inconstitucionalidad la sentencia tendrá efectos generales siempre y cuando ésta fuere aprobada por lo menos por ocho Ministros. En consecuencia, tales diferencias determinan que la naturaleza jurídica de ambos medios sea distinta."

#### 4.3. PROCEDENCIA DE LA CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL.

La Controversia Constitucional como medio de control Constitucional previsto en la fracción I del artículo 105 Constitucional, es considerado el medio de impugnación idóneo para el Decreto que Reforma, Adiciona y Deroga diversas disposiciones del Código Financiero del Distrito Federal publicado en la Gaceta Oficial del Distrito Federal el 31 de diciembre de 2002, toda vez que garantiza el principio de división de poderes al plantearse una invasión de esferas competenciales establecidas en la constitución.

Al respecto el artículo 105 Constitucional en su fracción I establece expresamente lo siguiente:

"La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá, en los términos que señale la ley reglamentaria, de los asuntos siguientes:

I. De las controversias constitucionales que, con excepción de las que se refieran a la materia electoral, se susciten entre:

- a) La Federación y un Estado o el Distrito Federal;
- b) La Federación y un municipio;
- c) El Poder Ejecutivo y el Congreso de la Unión; aquél y cualquiera de las Cámaras de éste o, en su caso, la Comisión Permanente, sean como órganos federales o del Distrito Federal;
- d) Un Estado y otro;
- e) Un Estado y el Distrito Federal;
- f) El Distrito Federal y un municipio;
- g) Dos municipios de diversos Estados;
- h) Dos Poderes de un mismo Estado, sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales;
- i) Un Estado y uno de sus municipios, sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales;
- j) Un Estado y un municipio de otro Estado, sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales; y
- k) Los órganos de gobierno del Distrito Federal, sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales.

Siempre que las controversias versen sobre disposiciones generales de los Estados o de los municipios impugnadas por la Federación, de los municipios impugnadas por los Estados, o en los casos a que se refieren los incisos c), h) y k) anteriores, y la resolución de la Suprema Corte de Justicia las declare inválidas, dicha resolución tendrá efectos generales cuando hubiera sido aprobada por una mayoría de por lo menos ocho votos.

En los demás casos, las resoluciones de la Suprema Corte de Justicia tendrán efectos únicamente respecto de las partes en la controversia.<sup>75</sup>

En efecto, es evidente que la vía prevista para la solución del conflicto que nos ocupa se encuentra descrita en el inciso K), fracción I del artículo 105 Constitucional, hipótesis que se refiere a las controversias constitucionales que se susciten entre **dos órganos de Gobierno del Distrito Federal sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales**, ello a consecuencia de la promulgación y publicación parcial del Decreto que Reforma, Adiciona y Deroga diversas disposiciones del Código Financiero del Distrito Federal publicado en la Gaceta Oficial el 31 de diciembre de 2002, toda vez que el Jefe de Gobierno del Distrito Federal, titular del Ejecutivo de carácter Local, **rompe con el principio de División de Poderes** e invade las facultades de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal.

Para sustentar lo anterior, cabe recordar que **ningún precepto** de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos **establece la posibilidad jurídica para que el Jefe de Gobierno del Distrito Federal promulgue y publique en forma parcial los proyectos de ley que remite la Asamblea Legislativa del Distrito Federal**, no obstante ello, el aludido funcionario expidió el Decreto que Reforma, Adiciona y Deroga diversas disposiciones del Código Financiero del Distrito Federal, decidiendo de manera unilateral que parte del proyecto se convierte en ley y que parte queda en suspenso, es decir, legislando en materia del Código Financiero, al escoger cuales artículos promulga y cuales no, violando con ello el Principio de División de Poderes

---

<sup>75</sup> Const. Pol. Mex. Art. 105, f. I.

contemplado en el artículo 49 Constitucional, así como el propio artículo 122, Base segunda, inciso d) del mismo ordenamiento.

#### 4.3.1. Concepto.

Es importante precisar que la Controversia Constitucional es el medio de control constitucional instaurado para garantizar el principio de división de poderes, que solo puede ser planteado por la Federación, los Estados, los Municipios y el Distrito Federal y en la que el promovente plantea la existencia de uno o más conceptos de invalidez **por invasión de su esfera de competencia**, a efecto de que se declare la invalidez de la norma con efectos generales.

Asimismo es de indicarse que este medio de control constitucional, se encuentra desarrollado en el título II, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicada el 11 de mayo de 1995.

Finalmente es importante precisar que tanto los actos del Poder Ejecutivo y Legislativo pueden ser controlados por el Poder Judicial, siempre que por dichos actos se viole algún principio constitucional o se lesione algún derecho consagrado en las leyes, por lo cual se insiste, el Ejercicio de la Controversia constitucional busca precisamente ese objetivo, a través del conocimiento que del asunto haga la Suprema Corte de Justicia de la Nación, para que determine si el acto de expedición del Decreto en comento, viola o no el principio constitucional de División de Poderes.



#### **4.3.2. Procedimiento.**

##### **4.3.2.1. Las Partes.**

El artículo 105, fracción I constitucional, señala en sus diversos incisos las entidades u órganos que pueden interponer la controversia constitucional, los cuales se enumeran de la siguiente forma:

- a) La Federación y un Estado o el Distrito Federal;
- b) La Federación y un municipio;
- c) El Poder Ejecutivo y el Congreso de la Unión; aquél y cualquiera de las Cámaras de éste o, en su caso, la Comisión Permanente, sean como órganos federales o del Distrito Federal;
- d) Un Estado y otro;
- e) Un Estado y el Distrito Federal;
- f) El Distrito Federal y un municipio;
- g) Dos municipios de diversos Estados;
- h) Dos Poderes de un mismo Estado, sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales;
- i) Un Estado y uno de sus municipios, sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales;
- j) Un Estado y un municipio de otro Estado, sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales; y
- k) Dos órganos de gobierno del Distrito Federal, sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales.

Asimismo el artículo 10 de la Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos señala lo siguiente:

\*Tendrán el carácter de parte en las controversias constitucionales:

- I. Como actor, la entidad, poder u órgano que promueva la controversia;
- II. Como demandado, la entidad, poder u órgano que hubiere emitido y promulgado la norma en general o pronunciado el acto que sea objeto de la controversia;\*
- III. Como tercero o terceros interesados, las entidades, poderes u órganos a que se refiere la fracción I del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que sin tener el carácter de actores o demandados, pudieran resultar afectados por la sentencia que llegare a dictarse; y
- IV. El Procurador General de la República.\*<sup>76</sup>

Derivado de lo anterior y respecto al Decreto que Reforma, Adiciona y Deroga diversas disposiciones del Código Financiero del Distrito Federal publicado en la Gaceta Oficial el 31 de diciembre de 2002, corresponde a la **Asamblea Legislativa del Distrito Federal** asumir la calidad de **parte actora** en la interposición de la Controversia Constitucional, toda vez que este órgano vio afectada su esfera de competencia exclusiva que le reconoce la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, rompiéndose con ello el principio de división de poderes en perjuicio del propio órgano legislativo.

---

<sup>76</sup> Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución, art. 10.

## TESIS CON FALLA DE ORIGEN

Ahora bien, la entidad, poder u órgano demandado en el caso en concreto es el titular del Ejecutivo de carácter Local en el Distrito Federal, es decir, el Jefe de Gobierno del Distrito Federal ya que él fue quien promulgó y publicó en forma parcial el decreto en cuestión.

En este orden de ideas, es preciso mencionar que no obstante el hecho de que la fracción II del artículo 10 de la Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, establece que en las controversias constitucionales tendrá carácter de demandado la entidad, poder y órgano que hubiere promulgado y publicado el acto en pugna, también lo es que los secretarios de estado que hayan intervenido en el refrendo del decreto impugnado tendrán legitimación pasiva en la controversia constitucional, luego entonces y toda vez que tanto el Secretario de Gobierno y al Secretario de Finanzas refrendaron el decreto en comento, y considerando que el refrendo tiene autonomía por constituir un medio de control del ejercicio del Ejecutivo, debe de concluirse que los mencionados funcionarios cuentan con la legitimación necesaria para comparecer a juicio, en términos de lo dispuesto por los artículos 10 fracción II (anteriormente citado) y 11 segundo párrafo de la ley reglamentaria de la materia, por lo que es aplicable la *Jurisprudencia P.J.J. 109/2001, sustentada por este Tribunal Pleno, visible en la página mil ciento cuatro, del Tomo XIV, septiembre de dos mil uno, del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Novena Época, misma que en rubro indica: "SECRETARIOS DE ESTADO TIENEN LEGITIMACIÓN PASIVA DE LA CONTROVERSI CONSTITUCIONAL CUANDO HAYAN INTERVENIDO EN EL REFRENDO DEL DECRETO IMPUGNADO"*, y finalmente creemos que no existe tercero interesado en la presente instancia.

#### 4.3.2.2. Demanda y Contestación.

En el Capítulo IV de la Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del Artículo 105 Constitucional se habla en específico de los requisitos que debe contener todo escrito de demanda en una Controversia Constitucional, por lo cual se transcribe el artículo 22 de la citada Ley.

Artículo 22, fracción I de la ley reglamentaria de las fracciones I y II del artículo 105 Constitucional.

\*I.-La entidad, poder u órgano actor, su domicilio y el nombre y cargo del funcionario que lo representa<sup>77</sup>

La fracción anterior se refiere a la entidad, poder u órgano que promueve, es decir a la parte actora, y en el caso en estudio es la Asamblea Legislativa del Distrito Federal con domicilio en Allende 8, mezanine, Colonia Centro, Distrito Federal.

\*II.-La entidad, poder u órgano demandado y su domicilio;<sup>78</sup>

La segunda fracción artículo 22 de la Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del artículo 105 Constitucional hace referencia a la entidad, poder u órgano que se demanda y en el caso en estudio, lo es el Titular del Ejecutivo de carácter Local del Distrito Federal, es decir, el Jefe de Gobierno del Distrito Federal, con domicilio conocido en Plaza de la Constitución, número 1, Colonia Centro, Delegación Cuauhtémoc, Distrito Federal.

<sup>77</sup> Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del Artículo 105 Constitucional, Art. 22, I. I.

<sup>78</sup> Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del Artículo 105 Constitucional, Art. 22, I. II.

"III.-Las entidades, poderes u órganos terceros interesados, si los hubiera, y sus domicilios;"<sup>79</sup>

Esta fracción por su parte se refiere al tercero interesado, sin embargo se considera que por la naturaleza del Decreto que se analiza, no existe entidad, poder u órgano interesado.

"IV.-La norma general o acto cuya invalidez se demande, así como, en su caso, el medio oficial en que se hubiere publicado;"<sup>80</sup>

La norma general cuya invalidez se demanda en el presente caso en estudio, lo es el Decreto que Reforma, Adiciona y Deroga diversas Disposiciones del Código Financiero del Distrito Federal publicado en la Gaceta Oficial del Distrito Federal el 31 de diciembre de 2002.

"V.-Los conceptos constitucionales que, en su caso se estimen violados;"<sup>81</sup>

En este punto es importante hacer mención para la invalidez de la norma en general ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación los preceptos constitucionales que se estimen violados, luego entonces tal y como se ha manifestado en el presente trabajo de investigación, se sostiene que la Promulgación y Publicación en forma parcial del Decreto que Reforma, Adiciona y Deroga diversas disposiciones del Código Financiero del Distrito Federal publicado en la Gaceta Oficial del

<sup>79</sup> Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del Artículo 105 Constitucional, Art. 22. f. III.

<sup>80</sup> Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del Artículo 105 Constitucional, Art. 22. f. IV.

<sup>81</sup> Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del Artículo 105 Constitucional, Art. 22. f. V

Distrito Federal en fecha 31 de diciembre de 2002, viola el artículo 42 constitucional en el cual se avista el Principio de División de Poderes, ello en virtud de la inobservancia de lo dispuesto por el artículo 122, específicamente en su Apartado A, fracción I; y Apartado C, Base Segunda, fracción II, inciso b) de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

\*VI.-La manifestación de los hechos o abstenciones que le consten al actor y que constituyan los antecedentes de la norma general o acto cuya invalidez se demande;\*<sup>82</sup>

Esta fracción indica que se deben de precisar los antecedentes de la norma general impugnada, esto es:

- En sesión del Pleno celebrada el día 26 de diciembre de 2002, la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, en ejercicio de sus facultades legislativas discutió y aprobó el Decreto que Reforma, Adiciona y Deroga diversas disposiciones del Código Financiero del Distrito Federal.
  
- En fecha 30 de diciembre de 2002, la Asamblea Legislativa del Distrito Federal remitió al Jefe de Gobierno del Distrito Federal el Decreto que Reforma, Adiciona y Deroga diversas disposiciones del Código Financiero del Distrito Federal a efecto de que procediera a promulgarlo y publicarlo en el medio oficial correspondiente (Gaceta Oficial del Distrito Federal).

---

<sup>82</sup> Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del Artículo 105 Constitucional, Art. 22, I. VI.

- En fecha 31 de diciembre de 2002, se publicó en la Gaceta Oficial del Distrito Federal PARTE del Decreto que Reforma, Adiciona y Deroga diversas disposiciones del Código Financiero del Distrito Federal, mismo que fue refrendado por los Secretarios de Gobierno y de Finanzas del Gobierno del Distrito Federal.

"VII.-Los conceptos de invalidez;"<sup>43</sup>

Finalmente la fracción VII, indica que deben señalar conceptos de invalidez, es decir, los demandantes deben exponer con claridad el porque convocan a la máxima autoridad judicial del País para que se pronuncie en un determinado sentido.

#### 4.3.2.3. Representación.

Para hablar de la representación en la Controversia Constitucional es preciso citar el artículo 11 de la Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del Artículo 105 Constitucional, mismo que en su primer párrafo señala lo siguiente:

"El actor, el demandado y en su caso el tercero interesado deberán comparecer a juicio por conducto de los funcionarios que, en términos de las normas que lo rigen, estén facultados para presentarlos. En todo caso se presumirá que quien comparezca a

<sup>43</sup> Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del Artículo 105 Constitucional, Art. 22. I VII

juicio goza de la representación legal y cuenta con la capacidad para hacerlo, salvo prueba en contrario.\*<sup>44</sup>

De lo anterior se desprende que las partes deberán comparecer a juicio por conducto de los funcionarios que estén facultados de conformidad con las leyes aplicables para llevar a cabo tal representación; y por lo tanto se presumirá que quien comparezca a juicio gozará de la representación legal y cuenta con la capacidad para hacerlo salvo prueba en contrario.

A mayor abundamiento, las entidades, poder u órganos con apoyo en las disposiciones legales que los rigen deberán indicar con precisión los representantes o mandatarios, las facultades y atribuciones que les reconoce, su temporalidad, su suplencia y otras circunstancias que considere pertinentes, asimismo el precepto en cita expresamente señala que no se admitirá ninguna otra forma de representación a la señalada, por lo que en apoyo a lo anterior se cita la tesis aislada de la Séptima Época que aparece publicada en el Apéndice 1917-1985, Primera Parte, Pleno, tesis 77, pag. 162.

**CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES PLANTEADA POR PARTICULARES.** El artículo 105 constitucional, se refiere, entre otros, al caso en que se plantee una controversia constitucional en la que figuren como partes la Federación, por un lado, y una o más entidades federativas, por el otro. Así que si en el caso no es un estado el que plantea una controversia constitucional contra la Federación, sino unos gobernados, por su propio derecho, los que solicitan el amparo de la justicia federal, es evidente que no tienen aplicación el artículo 105 constitucional y, en consecuencia, las disposiciones que resultan aplicables son las contenidas en los artículos 103 y 107 de la Constitución Federal, y tratándose de un amparo indirecto, debe conocer del juicio en primera instancia un juez

---

<sup>44</sup> Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del Artículo 105 Constitucional, Art. 11.



de Distrito, conforme a lo dispuesto por las fracciones VII y VIII del artículo 107 constitucional, y se surtirá la competencia de esta Suprema Corte cuando se interponga el recurso de revisión contra la sentencia que dicte el juez federal. Asimismo debe ponerse de manifiesto que, en términos del artículo 107, fracción V, constitucional, en la especie no procede el juicio de amparo directo, toda vez que no se reclama una sentencia definitiva o un laudo.\*

Además cabe resaltar que por medio de oficio podrán acreditarse Delegados para la realización de promociones, concurran a audiencia, rindan pruebas, formulen alegatos y promuevan los incidentes y recursos previstos en la ley, empero se considera que la figura de nombramiento de delegados no es una verdadera representación toda vez que ese "nombramiento" mediante oficio lo consideramos una representación incierta, en virtud de que la representación de las entidades poderes u órganos solo puede darse por conducto de funcionarios que las normas aplicables precisen, sin que un simple oficio otorgue a una persona facultades de representación.

#### 4.3.2.4. Pruebas.

De conformidad con el artículo 31 de la Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del Artículo 105 Constitucional las partes en las Controversias Constitucionales pueden ofrecer todo tipo de pruebas, excepto la de posiciones y aquellas que sean contrarias a Derecho.

Artículo 31 de la ley en cita.

"Las partes podrán ofrecer todo tipo de pruebas, excepto la de posiciones y aquellas que sean contrarias a derecho. En cualquier caso, corresponderá al ministro instructor desechar de plano aquellas pruebas que no guarden relación con la controversia o no influyan en la sentencia definitiva."<sup>85</sup>

\* Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del Artículo 105 Constitucional, Art. 31.

En este contexto, podemos apreciar que el Ministro Instructor se vale de su personal criterio para determinar cuando una prueba ofrecida no está directamente relacionada con la controversia, o que no es apta para influir en el sentido final de la resolución, pero afortunadamente sus resoluciones no son definitivas, toda vez que el Pleno de la Corte con fundamento en la fracción V del artículo 51 de la Ley reglamentaria, en el reconocimiento que haga del recurso de reclamación, podrá examinar las resoluciones del Instructor en que admita y deseche las pruebas ofrecidas por las partes.

Asimismo los artículos 32 y 33 de la multicitada Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del artículo 105 Constitucional establecen las bases para el ofrecimiento de pruebas, el primero de los preceptos señala expresamente que "las pruebas deberán ofrecerse y rendirse en la audiencia, excepto la documental que podrá presentarse con anterioridad, sin perjuicio de que se haga relación de ella en la propia audiencia y se tenga como recibida en ese acto, aunque no exista gestión expresa del interesado.

Las pruebas testimonial, pericial y de inspección ocular deberán anunciarse diez días antes de la fecha de la audiencia, sin contar esta última ni la de ofrecimiento, exhibiendo copia de los interrogatorios para los testigos y el cuestionario para los peritos, a fin de que las partes puedan repreguntar en la audiencia. En ningún caso se admitirán más de tres testigos por cada hecho. Al promoverse la prueba pericial, el ministro instructor designará al perito o peritos que estime convenientes para la práctica de la diligencia. Cada una de las partes podrá designar

---

también un perito para que se asocie al nombrado por el ministro instructor o rinda su dictamen por separado. Los peritos no son recusables, pero el nombrado por el ministro instructor deberá excusarse de conocer cuando en él ocurra alguno de los impedimentos a que se refiere la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.

Asimismo el artículo 33 de la Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del artículo 105 Constitucional señala que "a fin de que las partes puedan rendir sus pruebas, todas las autoridades tienen obligación de expedirles oportunamente las copias o documentos que soliciten y, en caso contrario, pedirán al ministro instructor que requiera a los omisos. Si a pesar del requerimiento no se expidieren las copias o documentos, el ministro instructor, a petición de parte, hará uso de los medios de apremio y denunciará a la autoridad omisa por desobediencia a su mandado."<sup>86</sup>

Por lo que respecta a las medidas de apremio que puede aplicar el Ministro Instructor, son las contenidas en el artículo 59 del Código Federal de Procedimientos Civiles, de aplicación supletoria en la presente materia, consistentes en multa de hasta de mil pesos (fracción I) y el auxilio de la fuerza pública ( fracción II) y si fuera insuficiente el apremio se procederá contra el rebelde por el delito de desobediencia.

Además cabe destacar que el ministro instructor puede requerir a las partes para que proporcionen los informes o aclaraciones que estime necesarios, ya que de conformidad con el

---

<sup>86</sup> Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del Artículo 105 Constitucional, Art. 33.

artículo 35 de la ley en cita, éste podrá en todo tiempo decretar el desahogo de pruebas para mejor proveer.

#### 4.3.2.5. Las Audiencias.

Al respecto del artículo 29 de la Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del Artículo 105 Constitucional dispone lo siguiente:

"Habiendo transcurrido el plazo para contestar la demanda y, en su caso, su ampliación o la reconvencción, el ministro instructor señalará fecha para una audiencia de ofrecimiento y desahogo de pruebas que deberá verificarse dentro de los treinta días siguientes. El ministro instructor podrá ampliar el término de celebración de la audiencia, cuando la importancia y trascendencia del asunto así lo amerite."<sup>7</sup>

En consecuencia se pueden destacar los siguientes puntos en relación al citado artículo:

- La fecha de la audiencia en la Controversia Constitucional se fija hasta que se consume el plazo para contestar la demanda, la ampliación o la reconvencción.
  
- En la Controversia Constitucional no se precisa si la audiencia es pública o privada, toda vez que la ley reglamentaria aplicable nada señala al respecto, sin embargo el Código Federal de Procedimientos Civiles solo se refiere a la concurrencia de las partes litigiosas.

---

<sup>7</sup> Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del Artículo 105 Constitucional, Art. 29.

Finalmente es menester precisar que el ministro instructor podrá discrecionalmente prorrogar la celebración de la audiencia (ampliación del plazo), cuando bajo su más estricta responsabilidad aprecie que por la calidad especial de la controversia y por las consecuencias del fallo, debiendo razonar en todo momento su resolución en forma prudente.

#### 4.3.2.6. Suplencia.

En el artículo 40 de la Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del artículo 105 Constitucional se encuentra el fundamento de la suplencia, mismo que reza lo siguiente:

Artículo 40. \* En todos los casos la Suprema Corte de Justicia de la Nación deberá de suplir la deficiencia de la demanda, contestación, alegatos y agravio.\*

De la literalidad del citado precepto, se puede señalar que se presentan aparentemente cuatro suplencias:

- La suplencia de la demanda.
- La suplencia de la contestación.
- La suplencia en los alegatos.
- La suplencia en los agravios.

De ahí que se debe tomar en consideración que en las controversias constitucionales se suple sin tener en cuenta el público subjetivo, sino el Pacto Federal.

#### 4.3.2.7. Competencia y Supletoriedad.

Respecto de la Competencia y Supletoriedad, la Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del artículo 105 Constitucional aborda este tema en su primer artículo señalando que "la Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá y resolverá con base en las disposiciones del presente Título, las controversias constitucionales y las acciones de inconstitucionalidad a que se refieren las fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. A falta de disposición expresa, se estará a las prevenciones del Código Federal de Procedimientos Civiles."<sup>89</sup>

Asimismo resulta pertinente citar la fracción I del artículo 10 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación mismo que establece lo que la Suprema Corte de Justicia Conocerá funcionando en Pleno de: "I. De las controversias constitucionales y acciones de inconstitucionalidad a que se refieren las fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos."<sup>89</sup>

#### 4.3.2.8. Plazos.

El artículo 21 de la Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del Artículo 105 Constitucional establece tres supuestos respecto de los plazos para la interposición de la demanda, a saber:

<sup>88</sup> Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del Artículo 105 Constitucional, Art. 1°.

<sup>89</sup> Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, Art. 10. I.I.

## TESIS CON FALLA DE ORIGEN

I. Tratándose de actos, de treinta días contados a partir del día siguiente al en que conforme a la ley del propio acto surta efectos la notificación de la resolución o acuerdo que se reclame, al en que se haya tenido conocimiento de ellos o de su ejecución; o al en que el actor se ostente sabedor de los mismos;

II. Tratándose de normas generales, de treinta días contados a partir del día siguiente a la fecha de su publicación, o del día siguiente al en que se produzca el primer acto de aplicación de la norma que dé lugar a la controversia, y

III. Tratándose de los conflictos de límites distintos de los previstos en el artículo 73, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, de sesenta días contados a partir de la entrada en vigor de la norma general o de la realización del acto que los origine.<sup>30</sup>

En consecuencia en las Controversias Constitucionales se pueden impugnar tanto "normas generales" como "actos" provenientes de entidades, poderes u órganos que emitan la disposición que se contradice asimismo mediante el ejercicio de este medio de control constitucional se puede plantear conflictos contenciosos en relación con los límites de los Estados.

Luego entonces y derivado de lo anterior, la norma general impugnada mediante el ejercicio de la correspondiente controversia constitucional, en el caso en estudio lo es el Decreto que Reforma, Adiciona y Deroga diversas disposiciones del Código Financiero del Distrito Federal publicado en la Gaceta Oficial del Distrito Federal el 31 de diciembre de 2002.

---

<sup>30</sup> Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del Artículo 105 Constitucional, Art. 21

#### 4.3.3. Causas de Improcedencia y Sobreseimiento.

La Ley Reglamentaria en su artículo 25 establece expresamente que el ministro instructor examinará ante todo el escrito de demanda, y si encontrare motivo manifiesto e indudable de improcedencia, la desechará de plano.

Las causales de improcedencia y sobreseimiento obstaculizan el inicio del procedimiento constitucional siempre y cuando resulte alguna de ellas en forma manifiesta, indudable y de simple observancia mediante la lectura del escrito de demanda por parte del ministro instructor, por lo que todo ello es subjetivo, en virtud de ¿qué debemos entender por "motivo manifiesto e indudable improcedencia"?, por tal motivo se cita la tesis P.LXXII/95 aprobada por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en su sesión privada celebrada el cinco de octubre de mil novecientos noventa y cinco, por unanimidad de once votos, que aparece visible en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta; Novena Época; tomo II; Octubre de 1995; página 72, que aún y cuando la misma hace referencia a la improcedencia de la Acción de Inconstitucionalidad, sirve para entender lo que debemos entender por "manifiesto e indudable".

**\*ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. SU IMPROCEDENCIA DEBE SER MANIFIESTA E INDUDABLE.** Conforme a lo dispuesto en el artículo 25 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la improcedencia de la acción de inconstitucionalidad que permita desechar de plano la demanda presentada, debe ser manifiesta e indudable, pues ello supone que el juzgador, con la mera lectura del escrito inicial y de sus anexos, considera probada la correspondiente causal de improcedencia sin lugar a dudas, sea porque los hechos sobre los que descansa hayan sido



manifiestos claramente por el demandante o porque estén probados con elementos de juicio indubitables, de suerte tal que los actos posteriores del procedimiento no sean necesarios para configurar en forma acabada y tampoco puedan previsiblemente desvirtuar su contenido."

No obstante lo anterior, cuando se actualiza alguna causal de improcedencia y sobreseimiento, resulta oportuna la interposición del Recurso de Reclamación, previsto en la fracción I del artículo 51 de la ya citada Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del Artículo 105 Constitucional, mismo que señala que dicho recurso procederá contra los autos o resoluciones que admitan o desechen una demanda, su contestación o sus respectivas ampliaciones.

En estas condiciones es conveniente señalar las causas de improcedencia en la interposición de la Controversia Constitucional, mismas que se pueden clasificar de la siguiente manera:

- a) **La Inconstitucional**, en virtud de que en el texto de la propia constitución se establece específicamente en la fracción I del artículo 105 que la Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá en los términos que señale la ley reglamentaria de los asuntos siguientes: I.-De las Controversias Constitucionales que, con excepción de las que se refieran a la materia electoral, se susciten entre...; lo que quiere decir que las normas generales en la materia electoral no pueden ser impugnadas por este medio de defensa constitucional.

- b) Otro tipo de causa de improcedencia son las legales, mismas que se encuentran contempladas en el artículo 19, y que textualmente señala que las controversias constitucionales son improcedentes cuando:

\*Artículo 19.- Las controversias constitucionales son improcedentes:

I. Contra decisiones de la Suprema Corte de Justicia de la Nación;

II. Contra normas generales o actos en materia electoral;

III. Contra normas generales o actos que sean materia de una controversia pendiente de resolver, siempre que exista identidad de partes, normas generales o actos y conceptos de invalidez;

IV. Contra normas generales o actos que hubieren sido materia de una ejecutoria dictada en otra controversia, o contra las resoluciones dictadas con motivo de su ejecución, siempre que exista identidad de partes, normas generales o actos y conceptos de invalidez, en los casos a que se refiere el artículo 105, fracción I, último párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

V. Cuando hayan cesado los efectos de la norma general o acto materia de la controversia;

VI. Cuando no se haya agotado la vía legalmente prevista para la solución del propio conflicto;

VII. Cuando la demanda se presentare fuera de los plazos previstos en el artículo 21, y

VIII. En los demás casos en que la improcedencia resulte de alguna disposición de esta ley.

En todo caso, las causales de improcedencia deberán examinarse de oficio.<sup>41</sup>

Por su parte el artículo 20 de la misma ley establece los supuestos o hipótesis en la que ha lugar a declarar el sobreseimiento y a saber son los siguientes:

<sup>41</sup> Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del Artículo 105 Constitucional, Art. 19

\*Artículo 20.- El sobreseimiento procederá en los casos siguientes:

I. Cuando la parte actora se desista expresamente de la demanda interpuesta en contra de actos, sin que en ningún caso pueda hacerlo tratándose de normas generales;

II. Cuando durante el juicio apareciere o sobreviniere alguna de las causas de improcedencia a que se refiere el artículo anterior;

III. Cuando de las constancias de autos apareciere claramente demostrado que no existe la norma o acto materia de la controversia, o cuando no se probare la existencia de ese último; y

IV. Cuando por convenio entre las partes, haya dejado de existir el acto materia de la controversia, sin que en ningún caso ese convenio pueda recaer sobre normas generales.<sup>92</sup>

#### 4.3.4. Suspensión.

A este respecto, hay quienes señalan que la regla general es que no cabe la suspensión del acto reclamado por la aplicabilidad o autoaplicabilidad de una norma general obligatoria, por razones de orden público; es decir, porque las leyes se decretan precisamente para guardar y hacer guardar el orden público generalizado. En las controversias constitucionales no se enfrenta un individuo, o una persona moral, contra el acto de una autoridad que aplica una ley declarada inconstitucional; se enfrentan entidades poderes u órganos que disienten sobre si una norma general es inconstitucional o no. Por ello categóricamente se resuelve, y con toda lógica jurídica, que cuando se impugnen normas de carácter general, sea en vía de controversia constitucional o de acción de inconstitucionalidad, no se admite la suspensión de los efectos generales de la norma general cuestionada.

---

<sup>92</sup> Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del Artículo 105 Constitucional, Art. 20

Al ser el Decreto que Reforma, Adiciona y Deroga diversas disposiciones del Código Financiero del Distrito Federal publicado en la Gaceta Oficial del Distrito Federal el 31 de diciembre de 2002 una norma general no cabe por disposición de la propia ley, conceder la suspensión de los efectos que produce desde su entrada en vigor.

Por lo que hace a la impugnación de actos, a diferencia de lo que sucede con las normas generales, el propio artículo 14 de la Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del artículo 105 Constitucional establece que:

\*Artículo 14.-...el ministro instructor, de oficio o a petición de parte, podrá conceder la suspensión del acto que la motivare, hasta antes de que se dicte la sentencia definitiva. La suspensión se concederá con base en los elementos que sean proporcionados por las partes o recabados por el ministro instructor en términos del artículo 35, en aquellos que resulte aplicable.\*<sup>93</sup>

Lo cual quiere decir que, en tratándose de la impugnación de actos concretos de las entidades, poderes u órganos, si cabe la suspensión. Pero existe una excepción a esta regla establecida en el artículo 15 donde se establece que:

\*Artículo 15.- La suspensión no podrá concederse en los actos que se ponga en peligro la seguridad o economía nacionales, las instituciones fundamentales del orden jurídico mexicano o pueda afectarse gravemente a la sociedad en una proporción mayor a los beneficios que con ella pudiera obtener el solicitante\*.<sup>94</sup>

<sup>93</sup> Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del Artículo 105 Constitucional, Art. 14.

<sup>94</sup> Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del Artículo 105 Constitucional, Art. 15

En éste tipo de controversia, a diferencia del amparo, no existe la posibilidad de que el ministro instructor conceda la suspensión si el asunto encuadra dentro de los supuestos a que hace referencia el artículo 15 de la Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del artículo 105 Constitucional, no pudiendo otorgar los promoventes en ese caso una fianza o confianza.

Por su parte, el artículo 16 Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del artículo 105 Constitucional establece que la suspensión se tramitará por vía incidental y podrá ser solicitada por las partes en cualquier tiempo hasta antes de que se dicte sentencia definitiva, lo cual quiere decir que en ésta materia no existe la suspensión de oficio. Por su parte, el artículo 17 de ese mismo ordenamiento señala que en tanto no se cite la sentencia definitiva, el ministro instructor podrá modificar o revocar el auto de suspensión, siempre que ocurra un hecho superveniente que lo fundamente. Pero si la suspensión hubiere sido concedida por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación al resolver el recurso de reclamación previsto en el artículo 51, el mismo instructor someterá a consideración del propio Pleno los "hechos supervenientes" (aquellos que no tienen lugar con posterioridad a la resolución dictada en el incidente de suspensión y que modifica la situación jurídica existente cuando se pronunció su otorgamiento) que fundamenten la modificación o revocación de la misma, a efecto de que éste resuelva la conducente.

En concordancia con lo anterior, el artículo 51 en su fracción IV de la Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del artículo 105 Constitucional, establece que el recurso de reclamación procederá contra los autos del mismo instructor en que se otorgue, niegue, modifique o revoque la suspensión.

#### 4.3.5. Recursos.

En tratándose de las acciones a que hacen referencia las fracciones I y II del artículo 105 constitucional, su ley reglamentaria establece dos recursos: el de Reclamación y el de Queja. El primero se da contra las resoluciones de trámite tomadas por el ministro instructor; y el de Queja propiamente da motivo a un procedimiento para ejecutar correctamente los autos o resoluciones en que se haya concedido la suspensión, o por exceso o defecto en la ejecución de una sentencia.

Así el artículo 51 establece que el recurso de reclamación procederá en los siguientes casos:

I. Contra los autos o resoluciones que admitan o desechen una demanda, su contestación o sus respectivas ampliaciones;

II. Contra los autos o resoluciones que pongan fin a la controversia o que por su naturaleza trascendental y grave puedan causar un agravio material a alguna de las partes no reparable en la sentencia definitiva;

III. Contra las resoluciones dictadas por el ministro instructor al resolver cualquiera de los incidentes previstos en el artículo 12;

IV. Contra los autos del ministro instructor en que se otorgue, niegue, modifique o revoque la suspensión;

V. Contra los autos o resoluciones del ministro instructor que admitan o desechen pruebas;

VI. Contra los autos o resoluciones del Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación que tengan por cumplimentadas las ejecutorias dictadas por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación; y

VII. En los demás casos que señale esta ley.<sup>95</sup>

<sup>95</sup> Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del Artículo 105 Constitucional, Art. 51

Finalmente, es de hacer mención que cuando el recurso de reclamación se interponga sin motivo alguno, a juicio del Pleno, se impondrá al recurrente, representante, abogado, o a ambos, una multa de diez a ciento veinte días de salario.

Por lo que hace el recurso de queja, el artículo 55 Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del artículo 105 Constitucional dispone las dos únicas hipótesis en que éste es procedente, a saber: I).-Contra la parte demandada o cualquiera otra autoridad, por violación, exceso o defecto en la ejecución del auto de resolución por el que se haya concedido la suspensión, (en éste caso el recurso de queja se interpondrá ante el ministro instructor hasta en tanto se falle la controversia en lo principal, según dispone la fracción I del artículo 56; y II).- Contra la parte condenada, por exceso o defecto en la ejecución de una sentencia (en este otro supuesto se hará valer ante el Presidente de la Corte dentro del año siguiente al de la notificación de la parte interesada de los actos por los que se haya dado cumplimiento a la sentencia, o al en que la entidad o poder extraño afectado por la ejecución tenga conocimiento de esta última, según lo establece la segunda fracción del mismo artículo 56.

En cuanto a su tramitación, la ley establece que admitido el recurso, el Presidente requerirá a la autoridad contra la cual se hubiere interpuesto, para que dentro de un plazo de quince días deje sin efecto la norma general o acto que diere lugar al recurso o, para que rinda un informe y ofrezca pruebas: Si no procede así, habrá la presunción que de ser ciertos los hechos imputados, sin perjuicio de que se le imponga una multa de diez a ciento ochenta días de salario.

---

Transcurrido el término de los quince días, siempre que subsista la materia del recurso, el mismo instructor fijará la fecha para la celebración de una audiencia (suspensional) dentro de los diez días siguientes a fin de que se desahoguen las pruebas y se formulen por escrito los alegatos, para el caso de que exista exceso o defecto en la ejecución de una sentencia, el Presidente turnará el expediente a un ministro para los mismos efectos.

Similarmente a lo que ocurre en el procedimiento principal, el ministro instructor elaborará un proyecto de resolución y lo someterá al Tribunal en Pleno, y dicho tribunal proveerá lo necesario para el debido cumplimiento de la suspensión o de la ejecución, pudiendo sancionar a la autoridad responsable por incumplida, en los términos establecidos en el Código Penal por el delito de abuso de autoridad, por cuanto hace la desobediencia cometida, independientemente de cualquier otro delito en que incurra, pero si se trata del incumplimiento de una sentencia, iniciará los procedimientos de inhabilitación y destitución que precisa el último párrafo del artículo 105 de la Constitución Política.

#### **4.3.6. La sentencia y sus efectos.**

En el presente punto hablaremos brevemente de lo relativo a la sentencia y de sus efectos, que en su momento dicte o llegue a dictar el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, por lo cual es importante precisar lo que se entiende por tal.



El Doctor José Ovalle Fabela en su obra titulada "Derecho Procesal Civil " señala que la sentencia es la resolución que emite el juzgador sobre el litigio sometido a su consideración y mediante la cual normalmente pone término al proceso.<sup>96</sup>

En las sentencias que en su caso llegue a dictar el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, existe la posibilidad de que en la misma se supla el error en que haya incurrido la entidad, poder u órgano accionante al plantear su demanda, por lo que al respecto el artículo 39 Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del artículo 105 Constitucional dispone lo siguiente:

\*Artículo 39.- Al dictar sentencia, la Suprema Corte de Justicia de la Nación corregirá los errores que advierta en la cita de los preceptos invocados y examinará en su conjunto los razonamientos de las partes a fin de resolver la cuestión efectivamente planteada.<sup>97</sup>

Pero cabe aclarar que esta suplencia únicamente se admite respecto de los preceptos constitucionales invocados en la demanda, y no de aquellos que no fueron invocados, siendo esta la esencia y los límites de la suplencia del error.

Asimismo el artículo 41 de la citada Ley establece los requisitos que debe contener toda sentencia dictada por la Corte en este tipo de Controversias, a saber:

\*Artículo 41.- Las sentencias deberán contener:

---

<sup>96</sup> OVALLE FABELA, José. Derecho Procesal Civil. 7ª Edición, Editorial Harla, 1995, p. 161.

<sup>97</sup> Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del Artículo 105 Constitucional, Art. 39.

I. La fijación breve y precisa de las normas generales o actos objeto de la controversia y, en su caso, la apreciación de las pruebas conducentes a tenerlos o no por demostrados;

II. Los preceptos que la fundamenten;

III. Las consideraciones que sustenten su sentido, así como los preceptos que en su caso se estimaren violados;

IV. Los alcances y efectos de la sentencia, fijando con precisión, en su caso, los órganos obligados a cumplirla, las normas generales o actos respecto de los cuales opere y todos aquellos elementos necesarios para su plena eficacia en el ámbito que corresponda. Cuando la sentencia declare la invalidez de una norma general, sus efectos deberán extenderse a todas aquellas normas cuya validez dependa de la propia norma invalidada;

V. Los puntos resolutivos que decreten el sobreseimiento, o declaren la validez o invalidez de las normas generales o actos impugnados, y en su caso la absolución o condena respectivas, fijando el término para el cumplimiento de las actuaciones que se señalen;

VI. En su caso, el término en el que la parte condenada deba realizar una actuación.<sup>48</sup>

Ahora bien, cabe destacar que las fracciones IV y V del artículo antes citado hacen referencia a los alcances y efectos de la sentencia y los puntos resolutivos que decreten el sobreseimiento o declaren la invalidez o validez de las normas generales o actos impugnados, circunstancias que dependerán básicamente de la cantidad de votos que a favor o en contra reciba el proyecto de resolución emitido por el ministro instructor respecto de la norma general o del acto impugnado, por lo cual se transcriben los artículos 42 y 43 de la Ley en comento:

\*Artículo 42.- Siempre que las controversias versen sobre disposiciones generales de los Estados o de los Municipios impugnadas por la Federación, de los Municipios impugnadas por los Estados, o en los casos a que se refieren los incisos c), h) y k) de la

---

<sup>48</sup> Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del Artículo 105 Constitucional, Art. 41

fracción I del artículo 105 constitucional, y la resolución de la Suprema Corte de Justicia las declare inválidas, dicha resolución tendrá efectos generales cuando hubiera sido aprobada por una mayoría de por lo menos ocho votos.

En aquellas controversias respecto de normas generales en que no se alcance la votación mencionada en el párrafo anterior, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia declarará desestimadas dichas controversias. En estos casos no será aplicable lo dispuesto en el artículo siguiente.

En todos los demás casos las resoluciones tendrán efectos únicamente respecto de las partes en la controversia.\*

\*Artículo 43.- Las razones contenidas en los considerandos que funden los resolutivos de las sentencias aprobadas por cuando menos ocho votos, serán obligatorias para las Salas, tribunales unitarios y colegiados de circuito, juzgados de distrito, tribunales militares, agrarios y judiciales del orden común de los Estados y del Distrito Federal, y administrativos y del trabajo, sean éstos federales o locales.\*\*

Efectivamente sino se reúnen al menos ocho votos de los ministros para declarar la invalidez de la norma, se debe declarar desestimada la acción ejercitada, y si por el contrario, si se alcanza la votación deseada, la consecuencia será declarar la invalidez de la norma y que las razones contenidas en los considerandos que funden los resolutivos de las sentencias, serán obligatorias para las Salas, Tribunales Unitarios, Colegiados de Circuito, Juzgados de Distrito, Tribunales Militares, Agrarios y Judiciales del Orden Común de los Estados y del Distrito Federal, Administrativos y del Trabajo sean estos federales o locales. Con esta última disposición encontramos que se introduce una importante modificación al sistema de precedentes judiciales o de jurisprudencia obligatoria en el ordenamiento mexicano. (Ver artículo 192 y siguientes de la Ley de Amparo).

---

\*\* Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del Artículo 105 Constitucional, Art. 42.

En todos los demás casos, por ejemplo cuando un Estado o un municipio impugne una norma general federal, la resolución tendrá efectos únicamente entre las partes. Artículo 45:

\*Artículo 45.- Las sentencias producirán sus efectos a partir de la fecha que determine la Suprema Corte de Justicia de la Nación. La declaración de invalidez de las sentencias no tendrá efectos retroactivos, salvo en materia penal, en la que regirán los principios generales y disposiciones legales aplicables de esta materia.\*<sup>100</sup>

Es decir, con ello entendemos que la Corte tiene la facultad de determinar la invalidación de la norma general que se analiza (Decreto que Reforma, Adiciona y Deroga diversas disposiciones del Código Financiero del Distrito Federal publicado en la Gaceta Oficial del Distrito Federal el 31 de diciembre de 2002), en el supuesto de que llegue a declararse su invalidez, puede surtir sus efectos la sentencia a partir de que se haga la publicación de la misma en el Semanario Judicial de la Federación, conjuntamente con los votos particulares que se formulen en el Diario Oficial de la Federación y el órgano oficial en que tales normas se hubieren publicado, según dispone el artículo 46, o en fecha posterior.

Finalmente resulta procedente hacer mención de los argumentos que debe tomar en consideración la Suprema Corte de Justicia de la Nación para declarar fundada la acción de controversia constitucional planteada en contra de Decreto que se analiza, en razón de lo siguiente:

---

<sup>100</sup> Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del Artículo 105 Constitucional, Art. 45.

**4.3.6.2. Argumentos que debe tomar en consideración la Suprema Corte de Justicia de la Nación para declarar fundada la acción de controversia constitucional.**

La promulgación y publicación parcial del Decreto que Reforma, Deroga y Adiciona diversas disposiciones del Código Financiero, hecha por el Jefe de Gobierno del Distrito Federal el pasado 31 de diciembre de 2002, reservándose la promulgación y publicación de más de 30 artículos, constituye una violación insoslayable del artículo 122 Constitucional, específicamente en su apartado C, Base Segunda, fracción II, inciso b) de la Constitución General de la República.

Por lo que resulta pertinente la cita del Artículo constitucional en comento:

**BASE SEGUNDA.** Respecto al Jefe de Gobierno del Distrito Federal:  
II. El Jefe de Gobierno del Distrito Federal tendrá las facultades y obligaciones siguientes:  
c) **Promulgar, publicar y ejecutar las leyes que expida la Asamblea Legislativa**, proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia, mediante la expedición de reglamentos, decretos y acuerdos. Asimismo, podrá hacer observaciones a las leyes que la Asamblea Legislativa le envíe para su promulgación, en un plazo no mayor de diez días hábiles. Si el proyecto observado fuese confirmado por mayoría calificada de dos tercios de los diputados presentes, deberá ser promulgado por el Jefe de Gobierno del Distrito Federal;

Ahora bien de una lectura minuciosa que se realice al artículo citado, se podrá apreciar que dicho precepto establece que los proyectos de ley aprobados por la propia Asamblea Legislativa se remitirán al Jefe de Gobierno del Distrito Federal para que promulgue y publique en la Gaceta Oficial del Distrito Federal la ley aprobada para su debida observancia.

En tal virtud, una vez que el Jefe de Gobierno recibe el proyecto de ley o sus reformas y las revisa (lo que se conoce en la doctrina como sanción), de no encontrar motivos de oposición al proyecto de ley o sus reformas y adiciones, ordena su publicación en la Gaceta Oficial del Distrito Federal con el debido refrendo de los secretarios de gobierno que tengan competencia sobre la materia, toda vez que mediante la publicación el proyecto de ley o sus reformas adquieren la calidad de ley, obligatoria y general.

Sin embargo cuando existe oposición del Jefe de Gobierno del Distrito Federal con el texto del proyecto de ley aprobado y enviado a la Asamblea Legislativa, ejerce la facultad otorgada en la Constitución, para realizar observaciones a la ley enviada para su promulgación tal y como lo dispone el citado artículo 122 Constitucional "...podrá **hacer observaciones a las leyes que la Asamblea Legislativa le envíe para su promulgación, en un plazo no mayor de diez días hábiles**".

Ahora bien de la literalidad del propio artículo 122 se llega a la conclusión que la Constitución General de la República **no establece posibilidad jurídica** para el Jefe de Gobierno del Distrito Federal promulgue y publique en forma parcial los proyectos de ley que le remita la Asamblea Legislativa para tales efectos, ya que si bien el Jefe de Gobierno del Distrito Federal tiene facultad de hacer observaciones a los proyectos que le envían, no menos verídico resulta que **la legislación no establece que se promulgue y publique lo no observado y se abstenga de publicar aquello con lo que está de acuerdo, a fin de devolverlo a la Asamblea Legislativa** y más aún cuando la propia Constitución claramente menciona la palabra LEYES, entendiendo a dicha palabra como **un todo unitario e indivisible**, dado que lo contrario

redundaría en serios perjuicios para la seguridad jurídica que debe prevalecer en un Estado de Derecho, es decir, el Jefe de Gobierno puede objetar en parte los proyectos de ley, pero en todo caso y sin excepción alguna, tendrá que remitir sus observaciones a la Asamblea Legislativa dentro del término constitucional de diez días hábiles, suspendiendo la promulgación y publicación íntegra del proyecto de ley hasta en tanto la Asamblea legislativa emita un pronunciamiento al respecto, ya sea conformándose con las observaciones hechas por el Jefe de Gobierno o confirmando el tenor literal del proyecto original por las dos terceras partes de los diputados presentes en la sesión.

\* Se sabe que el veto parcial no autoriza, en ningún caso, la promulgación y publicación también parcial de una ley. En otras palabras, cuando se ejerce un veto parcial se suspende la promulgación de todo el texto hasta el momento en que se resuelve el diferido.<sup>101</sup>

A mayor abundamiento, si bien es cierto que el Ejecutivo participa en el proceso legislativo, pues el proyecto de ley aprobado por el Legislativo no alcanza su carácter de ley sino hasta después de que precluye para el Ejecutivo el plazo para emitir sus observaciones a aquél, también lo es que ni el texto constitucional, ni las disposiciones ordinarias en la materia prevén mecanismo alguno que permitan al ejecutivo (sea Presidente de la República o Jefe de Gobierno del Distrito Federal) promulgar y publicar la parte no objetada del proyecto de ley, es decir, no se prevé en la constitución la existencia de un veto parcial.

---

<sup>101</sup> GUTIÉRREZ, Jerónimo, Lujambio, Alonso y Valdés, Diego, El proceso presupuestario y las relaciones entre los órganos del poder, México, UNAM, 2001, p. 65.

En efecto, tanto del artículo 122 Constitucional como el artículo 48 del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, no se desprende facultad alguna para que el Jefe de Gobierno del Distrito Federal reserve una parte del proyecto de ley omitiendo enviar sus observaciones a la Asamblea Legislativa, con la consecuente omisión de promulgar y publicar los preceptos reservados, y de promulgar y publicar las disposiciones no reservadas.

Por lo que se reitera que en ninguna parte de la Constitución Federal se autoriza al Jefe de Gobierno del Distrito Federal promulgar y publicar los proyectos que le envía la Asamblea Legislativa en forma parcial.

Luego entonces, esta plenamente acreditado que el Jefe de Gobierno del Distrito Federal omitió apearse a las normas constitucionales que le otorgan facultades y competencia en la materia, toda vez que al promulgar y publicar determinados artículos del proyecto de reformas y adiciones al Código Financiero del Distrito Federal y omitir promulgar y publicar otros treinta artículos ya aprobados esta legislando en materia del Código Financiero, al escoger cuales artículos promulga y cuales no, es decir, invade la facultad legislativa de la Asamblea Legislativa, toda vez que es competencia exclusiva de esta última adicionar, reformar y derogar los diversos artículos del Código Financiero del Distrito Federal.

A mayor abundamiento, el veto parcial fragmenta la necesaria unidad del acto legislativo, en perjuicio de la seguridad y certeza jurídica, otorgándole al Ejecutivo una



facultad creativa: la facultad de legislar, toda vez de manera unilateral decide que parte del proyecto se convierte en ley que parte queda en suspenso, constituyendo una clara violación al Principio de División de Poderes contemplado en el artículo 49 Constitucional.

Asimismo, el hecho de que el Jefe de Gobierno del Distrito Federal promulgue y publique en forma parcial los proyectos de ley que le envía la Asamblea Legislativa, constituye una violación al principio de legalidad contemplado en el artículo 16 Constitucional, en el entendido de que la autoridad solo puede hacer lo que la ley le permite.

De esta suerte, no es válido admitir que frente al silencio constitucional respecto a la reglamentación del veto parcial, el Ejecutivo tiene licencia para promulgar y publicar parcialmente las leyes y crear una laguna inexistente, toda vez que de conformidad con la constitución lo precedente es suspender la promulgación y publicación íntegra del proyecto y devolverlo al órgano legislativo, pues al actuar en forma contraria delega facultades legislativas al Ejecutivo (acción no autorizada por la Constitución), dejando en su exclusiva órbita de acción del Ejecutivo la decisión de incorporar al orden jurídico mexicano una ley general abstracta y obligatoria, en perjuicio del principio de reserva.

A más de lo anterior, afirmar que frente a cualquier silencio constitucional el carácter del ejecutivo de una autoridad lo autoriza a determinar de manera unilateral y discrecionalmente su curso de acción, es no valorar el principio de legalidad, como manifestación del principio de división de poderes y como enunciado primario de un Estado de Derecho, rechaza cualquier

tipo de delegación legislativa y subordina la producción jurídica del Estado a la ley, y naturalmente a la Constitución.

Así entonces, la interpretación tanto del artículo 122, Apartado C, Base segunda, fracción II, inciso c) constitucional, como del artículo 48, primer párrafo del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, no es un rigorismo exagerado, pues con la aplicación literal de dichos preceptos únicamente se pretende respetar precisamente el principio de legalidad, mismo que señala que la autoridad solo puede hacer lo que la ley le autoriza.

En estas condiciones, es evidente que los actos que se reclaman al Jefe de Gobierno del Distrito Federal no pueden ir más allá de lo dispuesto en la ley, pues de lo contrario se quebrantaría nuestro sistema de derecho, por ello no debe omitirse que para interpretar el texto en el que se encuentra redactada la norma jurídica debe ser de manera literal y letrística.

Efectivamente, el llevar a cabo un interpretación literal y letrística del texto constitucional, precisamente salvaguarda el principio de legalidad, pues la Ley Suprema debe interpretarse tal y cual ella misma dispone.

En este sentido, es preciso destacar que puede pretenderse la declaración de invalidez constitucional de los actos que se reclaman del Jefe de Gobierno del Distrito Federal, toda vez que de la literalidad del propio artículo 122 constitucional no se establece posibilidad jurídica para el Jefe de Gobierno del Distrito Federal promulgue y publique en forma parcial los proyectos de ley que le remita la Asamblea Legislativa para tales efectos, es decir, la legislación vigente

no establece posibilidad alguna para que se promulgue y publique lo no observado y se abstenga de publicar aquello con lo que está de acuerdo, a fin de devolverlo a al Asamblea Legislativa.

A mayor abundamiento y tal como ya se ha manifestado, el silencio constitucional respecto a la figura jurídica de veto, no otorga ninguna facultad o derecho al Ejecutivo local o federal para promulgar y publicar parcialmente las leyes y crear una laguna inexistente, toda vez que de conformidad con la constitución lo procedente es suspender la promulgación y publicación íntegra del proyecto y devolverlo al órgano legislativo, ya que de lo contrario se delegarían facultades legislativas al Ejecutivo, incorporando al orden jurídico mexicano una ley general abstracta y obligatoria en perjuicio del principio de reserva, pues de la lectura de los artículos 122, Apartado C, base segunda, fracción II, inciso b) y 48, primer párrafo del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, no se advierte posibilidad alguna para que el Jefe de Gobierno del Distrito Federal, promulgue y publique únicamente ciertos preceptos del Decreto de referencia, reservándose de hacerlo respecto de aquellos por los que formulará observaciones.

Por ello no debe omitirse que en la interpretación de los preceptos vigentes debe realizarse de manera tal que permanezca y prevalezca inalterable la literalidad de los mismos, lo cual conlleva a evitar la existencia de leyes que transgredan el espíritu del Constituyente.

#### **4.3.6.1. Efectos de la Invalidez de las normas generales.**

Los artículos 41, 44 y 45 de la Ley Reglamentario de las fracciones I y II del artículo 105 Constitucional, en la parte que se refiere a la invalidación de normas generales, esta declaratoria por parte de la Corte puede producir varios efectos, a saber:

- Cuando se declare la invalidez de la norma, sus efectos deberán extenderse a todas aquellas normas cuya validez dependa de la propia norma invalidada, tal declaratoria, por tanto, no invalida únicamente a una norma sino a todas aquellas no impugnadas pero si relacionadas.
- La declaración de invalidez de las sentencias no tendrá efectos retroactivos, salvo en materia penal, en la que regirán los principios y disposiciones legales aplicables a esta materia, pues es sabio que en materia penal pueden hacerse aplicaciones retroactivas, si beneficia a un inculpaado y no afecta a un tercero, y;
- Cuando en la sentencia se declare la invalidez de normas generales, el presidente de la Corte ordenará además su inserción en el Diario Oficial de la Federación y el órgano Oficial en que tales normas se hubiesen publicado.

#### 4.3.6.2. Ejecución de sentencias.

En cuanto al cumplimiento de las sentencias que se dictan en este tipo de controversias la parte final del artículo 105 Constitucional expresamente señala que en caso de incumplimiento de las resoluciones a que se refieren las fracciones I y II de este artículo (Controversia Constitucional y Acción de Inconstitucionalidad, respectivamente), se aplicarán en lo conducente lo establecido en los dos primeros párrafos de la fracción XVI del artículo 107 de la Constitución, precepto este que trata lo relativo al incumplimiento o a la repetición de los actos reclamados.

Ello implica la separación inmediata del cargo de la autoridad remisa y de su consignación directa ante el Juez Federal que corresponda para que se le procese por la comisión de un delito contra la administración de Justicia, en este punto hay quien afirma que con tal disposición se rompe el principio constitucional que establece que el Ministerio Público posee el monopolio de la acción penal.

Igualmente puede la Corte determinar el cumplimiento sustituto de la sentencia mediante el pago de daños y perjuicios, cuando la ejecución de la sentencia afecte gravemente a la sociedad o a terceros, en mayor proporción que los beneficios económicos que pudiera obtenerse; además el afectado podrá solicitar el cumplimiento sustituto de la sentencia, siempre que la naturaleza del acto lo permita. Pero por supuesto, estas reglas se aplican exclusivamente cuando el fallo dictado por el Pleno de la Corte anula actos concretos, ya que cuando implica la invalidez

de normas generales, su ejecución se produce en los términos fijados en la sentencia respectiva, con su publicación en los periódicos oficiales respectivos.

Finalmente en términos de lo dispuesto por el artículo 46, se impone una obligación a las partes condenadas para que informen de su cumplimiento al presidente de la Corte; y en el segundo párrafo del mismo precepto se contempla un tipo de incidente de ejecución de sentencia, toda vez que establece lo siguiente:

**\*Artículo 46.-** Las partes condenadas informarán en el plazo otorgado por la sentencia, del cumplimiento de la misma al Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, quien resolverá si aquélla ha quedado debidamente cumplida.

Una vez transcurrido el plazo fijado en la sentencia para el cumplimiento de alguna actuación sin que ésta se hubiere producido, las partes podrán solicitar al Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación que requiera a la obligada para que de inmediato informe sobre su cumplimiento. Si dentro de las cuarenta y ocho horas siguientes a la notificación de dicho requerimiento la ejecutoria no estuviere cumplida, cuando la naturaleza del acto así lo permita, no se encontrase en vía de ejecución o se tratase de eludir su cumplimiento, el Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación turnará el asunto al ministro ponente para que someta al Pleno el proyecto por el cual se aplique el último párrafo del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.<sup>102</sup>

---

<sup>102</sup> Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del Artículo 105 Constitucional, Art. 46.

## **CONCLUSIONES.**

**PRIMERA.** Opinamos que el poder público es único e indivisible, y por lo tanto no puede producirse una división del mismo, toda vez que en la época que vivimos ya no resulta tan rígida la concepción del principio político constitucional "División de Poderes", confrontándolo en la forma en que originalmente fue planteado, pues realmente lo que existe es una división en el ejercicio de las funciones.

**SEGUNDA.** Desde que México surge como nación independiente y hasta 1928 el territorio ahora conocido como Distrito Federal se había caracterizado por estar conformado en municipalidades. Sin embargo, el gobierno directo de la entidad estuvo en manos del titular del Ejecutivo Federal, situación que sufrió transformaciones con las recientes reformas constitucionales de octubre de 1993 y agosto de 1996, en que se modificó sustancialmente la estructura política del Distrito Federal, pero lo más importante es que terminó un prolongado ciclo en que los capitalinos no gozaban del derecho de elegir a sus propios gobernantes en forma directa y exclusiva, para modernizar democráticamente a la entidad como una **asamblea legislativa, jefe de gobierno y jefes delegacionales** emanados de la voluntad popular, a los que se les **denotaron** de atribuciones para coexistir en armonía con los poderes de la Unión.

**TERCERA.** De conformidad con el artículo 122 vigente de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el Gobierno del Distrito Federal se ejerce por las autoridades

**federales y locales en coordinación y respetando su ámbito competencial, por lo que se puede decir que sus facultades se convirtieron en propias y no delegadas para actuar autónomamente.**

**CUARTA.** Consideramos que en razón de su autonomía se le encarga al titular del ejecutivo local del Distrito Federal, la promulgación, publicación y ejecución de las leyes y decretos que expida la Asamblea Legislativa; facultad que demuestra el ánimo del constituyente permanente de otorgar al Jefe de Gobierno autonomía en el ejercicio de las funciones de gobierno, coexistiendo con la competencia del titular del Ejecutivo Federal dentro de la Capital del País.

**QUINTA.** En lo referente a las facultades de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, en razón de las reformas de 1996, éstas se vieron ampliadas, reforzándose su posición de órgano autónomo de gobierno, esto es, al emitir como su principal tarea, actos que crean, modifican o extinguen situaciones jurídicas generales, abstractas e impersonales a los que se les denominan leyes.

**SEXTA.** Creemos que el instrumento jurídico de mayor importancia con que cuente el titular del ejecutivo local del Distrito Federal para hacer cumplir la ley, es la emisión de Decretos, y para tal efecto proponemos como definición de esa figura la siguiente: Decreto es "una decisión de un órgano del Estado que crea situaciones jurídicas concretas o



individuales y que requiere de cierta formalidad (publicidad), a efecto de que sea conocido por aquellos a quienes va dirigido."

**SÉPTIMA.** Consideramos que existen diferencias entre la ley y el Decreto, en virtud de que la ley es un acto creador de una situación jurídica general, abstracta, impersonal, normalmente temporal y modificable solo por otro emanado conforme al mismo procedimiento y por los mismos órganos que emana el original, en tanto que el decreto es un acto de decisión y de carácter imperativo que crea situaciones jurídicas concretas e individuales y que requiere de cierta formalidad a efecto de que sea conocido por aquellos a quienes va dirigido y cuya validez se precisa en la esfera propia del órgano del Estado del cual emana.

**OCTAVA.** Consideramos que el procedimiento para la formación de leyes o decretos dentro del Distrito Federal se encuentra concretamente establecido en el artículo 122 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, luego entonces el procedimiento a seguir para la emisión del Decreto que Reforma, Adiciona y Deroga diversas disposiciones del Código Financiero del Distrito Federal publicado en la Gaceta Oficial del Distrito Federal el 31 de diciembre de 2002, es precisamente el establecido en el artículo en cita.

**NOVENA.** La promulgación y publicación parcial del Decreto que Reforma, Deroga y Adiciona diversas disposiciones del Código Financiero, hecha por el Jefe de Gobierno del Distrito Federal el pasado 31 de diciembre de 2002, reservándose la promulgación y publicación de más de 30 artículos, constituye una violación insoslayable del

artículo 122 Constitucional, específicamente en su apartado A, Base primera, fracción V, incisos b) y e); y apartado C, Base Segunda, fracción II, inciso b) de la Constitución General de la República, toda vez que de la literalidad de dicho precepto no se establece posibilidad jurídica para que el Jefe de Gobierno promulgue y publique en forma parcial los proyectos de ley que le remita la Asamblea Legislativa para tales efectos, ya que si bien el Jefe de Gobierno del Distrito Federal tiene facultad de hacer observaciones a los proyectos que le envían, no menos verídico resulta que la legislación no establece que se promulgue y publique lo no observado y se abstenga de publicar aquello con lo que está de acuerdo, a fin de devolverlo a la Asamblea Legislativa.

**DÉCIMA.** Creemos que el Jefe de Gobierno del Distrito Federal omitió apogarse a las normas constitucionales que le otorgan facultades y competencia en la materia, toda vez que al promulgar y publicar determinados artículos del proyecto de reformas y adiciones al Código Financiero del Distrito Federal y omitir promulgar y publicar otros treinta artículos ya aprobados, esta legislando en materia del Código Financiero, al escoger cuales artículos promulga y cuales no, es decir, invade la facultad de competencia legislativa de la Asamblea Legislativa, toda vez que es exclusiva competencia de esta última adicionar, reformar y derogar los diversos artículos del Código Financiero del Distrito Federal.

**DÉCIMO PRIMERA.** Consideramos que el veto parcial fragmenta la necesaria unidad del acto legislativo, en perjuicio de la seguridad y certeza jurídica, otorgándole al

Ejecutivo una facultad creativa: la facultad de legislar, toda vez de manera unilateral se decide que parte del proyecto se convierte en ley y que parte queda en suspenso, constituyendo una clara violación al Principio de División de Poderes contemplado en el artículo 49 Constitucional.

**DÉCIMO SEGUNDA.** Asimismo consideramos que no es válido admitir que frente al silencio constitucional respecto a la reglamentación del veto parcial, el Ejecutivo tiene facultades para promulgar y publicar parcialmente las leyes, toda vez que de conformidad con la constitución lo procedente es suspender la promulgación y publicación íntegra del proyecto y devolverlo al órgano legislativo, pues al actuar en forma contraria delega facultades legislativas al Ejecutivo (acción no autorizada por la Constitución), dejando en su exclusiva órbita de acción del Ejecutivo la decisión de incorporar al orden jurídico mexicano una ley general abstracta y obligatoria, en perjuicio del principio de reserva.

**DÉCIMO TERCERA.** En este mismo orden de ideas se arriba a la conclusión que afirmar que frente a cualquier silencio constitucional, el carácter del ejecutivo de una autoridad lo autoriza a determinar de manera unilateral y discrecionalmente su curso de acción, es no valorar el principio de legalidad, como manifestación del principio de división de poderes y como enunciado primario de un Estado de Derecho.

**DÉCIMO CUARTA.** Sustentamos que el Decreto que Reforma, Deroga y Adiciona diversas disposiciones del Código Financiero del Distrito Federal publicado en la Gaceta Oficial

**TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN**

del Distrito Federal el 31 de diciembre de 2002 adolece de vicios de inconstitucionalidad, al no haberse seguido el procedimiento establecido en el artículo 122 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, por lo que proponemos como medio de control constitucional la Controversia Constitucional, toda vez que este medio es instaurado para garantizar el principio de división de poderes, en virtud de que el mismo solo puede ser planteado por la Federación, los Estados, los Municipios y el Distrito Federal con el objeto de declarar la invalidez de la norma con efectos generales al plantearse la existencia de uno o más conceptos de invalidez por invasión a su esfera de competencia.

DECIMO QUINTA.-Sostenamos que el Juicio de amparo resulta improcedente como medio de impugnación del Decreto que Reforma, Deroga y Adiciona diversas disposiciones del Código Financiero del Distrito Federal publicado en la Gaceta Oficial del Distrito Federal el 31 de diciembre de 2002, en virtud de no insertar en ninguna de las hipótesis que contempla el artículo 103 constitucional; de la misma forma se descarta la procedencia de la Acción de Inconstitucionalidad en contra del Decreto en comento, toda vez que dicho Decreto no fue aprobado por mayoría legislativa alguna, sino que fue expedido de "mutuo propio" por el titular del Poder Ejecutivo Local del Distrito Federal.

DÉCIMO SEXTA. Sostenamos que el ejercicio de la Controversia Constitucional es el medio idóneo de impugnación del Decreto que Reforma, Deroga y Adiciona diversas disposiciones del Código Financiero del Distrito Federal publicado en la Gaceta

Oficial del Distrito Federal el 31 de diciembre de 2002, en virtud de que este medio de control constitucional sirve para mantener vigente el principio de "división de poderes" contemplado en el artículo 49 constitucional, toda vez que de su ejercicio la Suprema Corte de Justicia podrá resolver que el Ejecutivo Local del Distrito Federal violó dicho principio en perjuicio del órgano Legislativo Local.

## **ANEXO 1.**

**TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN**



**CIUDAD DE MÉXICO**

---

# **GACETA OFICIAL DEL DISTRITO FEDERAL**

---

Órgano del Gobierno del Distrito Federal

---

DECIMA SEGUNDA EPOCA

31 DE DICIEMBRE DE 2002

No. 174

---

INDICE

## **ASAMBLEA LEGISLATIVA DEL DISTRITO FEDERAL**

**DECRETO QUE REFORMA, ADICIONA Y DEROGA  
DIVERSAS DISPOSICIONES DEL CÓDIGO  
FINANCIERO DEL DISTRITO FEDERAL**

**ASAMBLEA LEGISLATIVA DEL DISTRITO FEDERAL.**

**DECRETO QUE REFORMA, ADICIONA Y DEROGA DIVERSAS DISPOSICIONES DEL  
CÓDIGO FINANCIERO DEL DISTRITO FEDERAL.**

(Al margen superior izquierdo en escudo que dice CIUDAD DE MÉXICO.- JEFE DE GOBIERNO DEL DISTRITO FEDERAL.

**ANDRÉS MANUEL LÓPEZ OBRADOR.** Jefe de Gobierno del Distrito Federal, a sus habitantes sabed:

Que la Honorable Asamblea Legislativa del Distrito Federal, II Legislatura, se ha servido dirigirme el:

**DECRETO**

(Al margen superior izquierdo en escudo que dice ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.- ASAMBLEA LEGISLATIVA DEL DISTRITO FEDERAL.- II LEGISLATURA)

**II LEGISLATURA**

**DECRETA**

**DECRETO QUE REFORMA, ADICIONA Y DEROGA DIVERSAS DISPOSICIONES DEL CÓDIGO  
FINANCIERO DEL DISTRITO FEDERAL.**

**ARTICULO ÚNICO.-** Se REFORMAN los artículos 1, 17, fracciones IV, 28; 35, fracción I, reconvirtiéndose las demás y su último párrafo, 36, párrafo primero, 46 en sus cuotas, 53, párrafos primero y segundo, 54, fracción I; 56 la fracción XVIII, 64, párrafo primero, 64 A, último párrafo, 67, párrafo primero, el inciso c) de la fracción III, y último párrafo, 69, 76, fracción I, 80, fracción I, 81 fracción I, 89, párrafos segundo y tercero, 92, 93, fracción II; párrafo primero y inciso en sus cuotas; 127, párrafos primero y tercero y en su cuota, 143, párrafo primero; 153, 156 en sus cuotas; 157, párrafo tercero de la fracción I, 165, párrafo segundo, 167, fracción II, 182, en sus cuotas; 194, 196, 197, 198, fracción I y su segundo párrafo, fracción II y inciso c) de la fracción III, 199, 200, fracción I, su párrafo segundo y fracciones VI y VII, 201, párrafos primero y último, 202 en sus cuotas, 203 en sus cuotas, 204 B en sus cuotas, 206 en sus cuotas, 207, en sus cuotas, 207 A, en sus cuotas; 209 en su cuota, 210 en su cuota, 211, en sus cuotas, 212, en su cuotas, 212 A, la fracción I, inciso a) y párrafo segundo, inciso b) segundo y tercer párrafo, inciso c) y en sus cuotas, inciso d) y en sus cuotas, inciso e) y en sus cuotas, inciso f) y el párrafo segundo, inciso g) y el segundo párrafo, inciso h) y párrafo segundo, inciso i) y en sus cuotas, fracción II, inciso a) párrafo segundo, inciso b) y su cuota, fracción III, fracción IV y en su cuota, 213, penúltimo párrafo y en sus cuotas, 214 en sus cuotas, 215 en sus cuotas, 216, en sus cuotas, 217, en sus cuotas, 218, en su cuota, 219 en su cuota, 220, en su cuota, 221 en sus cuotas, 222 en su cuota, 223, en sus cuotas; 224 en sus cuotas, 225 en sus cuotas, 226 en sus cuotas, 227, en su cuota, 228, en sus cuotas, 229, en su cuota, 231 en sus cuotas, 232, en sus cuotas, 233, en sus cuotas, 234, en sus cuotas, 235, en sus cuotas, 236, fracción I, inciso d), inciso e), y en sus cuotas, 236 A, fracción XVIII, en sus cuotas, 236 B párrafo primero y en sus cuotas, 237, en sus cuotas, 238, en sus cuotas, 238 A, en sus cuotas, 241, en sus cuotas, 241 A, en su cuota, 242, en su cuota, 242 en su cuota, 243 en su cuota, 244 en su cuota, 245, en su cuota, 246, en sus cuotas, 247, en su cuota, 248, en sus cuotas, 249 en su cuota, 251, párrafo primero, 254 fracción II, segundo párrafo de la fracción I y en sus cuotas, 255 en sus cuotas, 255 A, en su cuota, 256, fracción IV, en sus cuotas, 256 A, en sus cuotas, 256 B y en sus cuotas, el título de la sección Decretos Nuevos, 262 párrafos primero, tercero y cuarta, 262 en sus cuotas, 264, párrafo tercero y quinto, 264 A, fracción I, 265 B párrafo primero, 265 D primer y segundo párrafos, 267, I, párrafo primero, 268 I, párrafo tercero, 268 M párrafo segundo, 268 O primer párrafo, 268 y primer párrafo, 267 A, último párrafo y en sus cuotas, 267 B, último párrafo y en sus cuotas, 268, fracción II, 305, 308, párrafo segundo, 316, 333, 351, inciso 3) del párrafo segundo, 350 primer párrafo, 376, 377 B, 378, fracciones III a VIII, 380, 386 párrafo primero, 393, 410, 411 B, 418 C, fracción VI, 424, 435 y en su primero, 434, 445 A, último párrafo, 452, en sus cuotas, 463, en sus cuotas, 464 en sus cuotas, 468 en sus cuotas, 505 en sus cuotas, 507, párrafo primero, fracciones I y II y su párrafo segundo, 508 y en sus cuotas, 509 en sus cuotas, 510 en sus cuotas, 511, en sus cuotas, 512 en sus cuotas, 513, en sus cuotas, 514 en sus cuotas, 533, en su cuota, 537 párrafo primero. SE ADICIONAN 13 bis, la fracción I del artículo 35, reconvirtiéndose en fracciones C, D, III y IV, y fracciones B, III, IV y V, los últimos párrafos de



fracción XIX, recorriéndose la actual fracción XVIII a fracción XIX, 64; fracción I Terc y su párrafo segundo, un segundo párrafo al artículo 111, recorriéndose los artículos segundo y tercero al cuarto; 165 tercer párrafo, 196, un inciso e) a la fracción I, una fracción V y un inciso a) al artículo 202, 212 A, tres párrafos al inciso b) de la fracción I, un tercer párrafo al inciso e), dos párrafos al inciso g), un párrafo tercero al inciso i), un párrafo a la fracción III, inciso b) a la fracción V; 212 B, 238 B, una fracción IV al 242; un último párrafo al 254, 254 A; 254 B, 256, inciso b) a la fracción I, recorriéndose el actual inciso b) al inciso e), y la fracción IV Bis; 256 D, 256 E; 256 F; 263, un tercer párrafo; 265 BIS, un cuarto párrafo, recorriéndose el cuarto al quinto del artículo 265 B, 265 I, se adiciona un párrafo segundo y se recorren los demás, una fracción IX al 267 J, 267 C, 268 A, 295, fracción III, recorriéndose la actual fracción IX a fracción IV, 314 A, un tercer párrafo al 363, 379 un último párrafo, 378, fracción IX y X, 379 A, 380 un tercer párrafo, un párrafo al 381; 385 A, 393 E, un tercer párrafo al 402, dos párrafos al 417 A, 425 segundo párrafo, 498 un último párrafo, 513, un inciso a) a la fracción IV, SE DEROGAN: la fracción VI del artículo 17, 65, párrafo séptimo, 81 fracción III, 89 A, 103, 178, fracción VIII, 212 A, párrafo tercero del inciso d), párrafo tercero del inciso f) de la fracción I, inciso j) de la fracción I, los incisos e), d) y e) de la fracción II, y se derogan los incisos a), b), c) y d) de la fracción III, 263, 433 párrafo segundo y 489.

**ARTICULO 1.-** Las disposiciones de este Código, son de orden público e interés general, tienen por objeto regular la obtención, administración, custodia y aplicación de los ingresos del Distrito Federal, la elaboración de la Ley de Ingresos, los programas base del presupuesto de egresos y la constitución del proyecto correspondiente, la contabilidad que de los ingresos, fondos, valores y egresos se realice para la formulación de la correspondiente Cuenta Pública, las infracciones y delitos contra la hacienda local, las sanciones correspondientes, así como el procedimiento para adoptar los medios de impugnación que el mismo establece.

**ARTICULO 13 BIS.-** Los recursos remanentes del ejercicio anterior serán considerados ingresos para todos los efectos, en caso de que su monto se modifique de lo estimado, al concluir el pago del pasivo circulante en términos de ley, el Jefe de Gobierno informará sobre el incremento o disminución de dicho monto, mediante un texto expeditivo en el informe de avance programático presupuestal correspondiente al primer trimestre del ejercicio.

**ARTICULO 17.-**

I. a III.

IV.

V. La dependencia, órgano descentralizado, entidad o unidad administrativa que en términos de las disposiciones jurídicas correspondientes, tenga competencia para llevar a cabo las atribuciones a que se refiere el artículo anterior.

VI. Se deroga.

**ARTICULO 28.-** Son créditos fiscales, los que tenga derecho a percibir el Distrito Federal o sus organismos descentralizados que provengan de contribuciones, de aprovechamientos, de sucesiones, incluidas las que le devengan de responsabilidades resarcitorias, así como aquellos a los que las leyes les den ese carácter y demás que el Distrito Federal tenga derecho a percibir por cuenta ajena; y las contraprestaciones por los servicios que presta el Distrito Federal en sus funciones de carácter privado, por el año, aprovechamiento y enajenación de sus bienes de dominio público, de acuerdo a la normatividad aplicable. Se entenderá como responsabilidad resarcitoria, la obligación a cargo de los servidores públicos de indemnizar a la Hacienda Pública del Distrito Federal, cuando en virtud de las irregularidades en que incurran, sea por actos u omisiones, resulte un daño o perjuicio estimable en dinero.

**ARTICULO 35.-**

I. Personeros valiadores debidamente registrados ante la autoridad fiscal, que cumplan con los mismos requisitos que se exigen a quienes se consideran en las demás fracciones de este artículo.

II. Instituciones de Crédito.

Recinto Legislativo, a 29 de diciembre de 2002.

POR LA MESA DIRECTIVA, DIP. MARCO ANTONIO MICHEL DIAZ, PRESIDENTE, DIP. ALICIA VIRGINIA TELLEZ SANCHEZ, SECRETARIA, DIP. MARCOS MORALES TORRES, SECRETARIO, (Firmas)

En cumplimiento de lo dispuesto por los artículos 122, apartado C, frase Segunda, fracción II, inciso b), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 48, 49 y 67, fracción II del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal y para su debida publicación y observancia, expuso el presente Decreto Promulgatorio, en la Residencia Oficial del Jefe de Gobierno del Distrito Federal, en la Ciudad de México, a los treinta y un días del mes de diciembre del dos mil dos - EL JEFE DE GOBIERNO DEL DISTRITO FEDERAL, ANDRES MANUEL LOPEZ OBRADOR, FIRMA, - EL SECRETARIO DE GOBIERNO, JOSE AGUSTIN ORTIZ PINCHETTI, FIRMA, - EL SECRETARIO DE FINANZAS, CARLOS MANUEL URZUA MACIAS, FIRMA.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

**TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN**

**ANEXO 2.**

140-1

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN


001



ASAMBLEA LEGISLATIVA DEL  
DISTRITO FEDERAL  
CONTRA  
JEFE DE GOBIERNO DEL  
DISTRITO FEDERAL

DEMANDA INICIAL DE  
CONTROVERSIA  
CONSTITUCIONAL

LIC. MARIANO AZUELA GÜITRÓN  
MINISTRO PRESIDENTE DE LA SUPREMA CORTE  
DE JUSTICIA DE LA NACIÓN  
PRESENTE



La suscrita Diputada Patricia Garduño Morales, Presidenta de la Comisión de Gobierno y representante legal de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 42, párrafo tercero, fracción II de la Ley Orgánica de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, personalidad que se acredita con la copia certificada de la versión estenográfica de la sesión previa del Pleno de esta Asamblea Legislativa, celebrada el día 13 de septiembre de 2002, que a la presente se agrega en siete fojas útiles como Anexo UNO; señalando como domicilio para oír y recibir todo tipo de notificaciones y documentos el de la Dirección General de Asuntos Jurídicos de mi representada, ubicado en la calle de Allende número 8, mezanine, Colonia Centro, Código Postal 06010, en esta Ciudad; autorizando para los mismos efectos y designando como delegados de mi representada en términos de lo dispuesto por el artículo 11, párrafo segundo de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, de manera indistinta, conjunta o separada a los Licenciados en Derecho Agustín Eduardo Carrillo Suárez, José Gerardo Chávez Sánchez, Jaime González Mejía, Joel Segura Mata, Patricia Edith Rodríguez Guzmán y Gabriel Hernández Horta, ante usted, como mejor proceda en derecho comparezco a oponer:



## TESIS CON FALLA DE ORIGEN

Por medio del presente ocurso, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 105, fracción I de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 1º, 10, fracción I, 11 y demás relativos y aplicables de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; y con apoyo en los artículos 29 y 31, fracción I del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, vengo a presentar en nombre y representación de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal demanda de controversia constitucional en contra de los actos del Jefe de Gobierno del Distrito Federal y de los Secretarios de Gobierno y de Finanzas del Gobierno del Distrito Federal, tal como se expresa a continuación:

### I. LEGITIMACIÓN DE LA PARTE ACTORA

De conformidad con el artículo 43 de la Constitución General de la República, el Distrito Federal es una entidad federativa, con personalidad jurídica y patrimonio propios; por su parte, el artículo 44 de la Norma Fundamental expresa que la Ciudad de México es el Distrito Federal, sede de los Poderes de la Unión y Capital de los Estados Unidos Mexicanos.

Esto es, la naturaleza jurídica de la entidad federativa Distrito Federal está plenamente establecida en la Constitución Federal.

Por su parte, el artículo 122 del mismo Ordenamiento Fundamental, regula específicamente al Distrito Federal, estableciendo que su gobierno estará a cargo de los Poderes Federales y de los órganos Ejecutivo, Legislativo y Judicial de carácter local; así mismo que la Asamblea Legislativa del Distrito Federal es autoridad local de esta entidad federativa.

Por lo que respecta al artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en éste se confirió legitimación activa a la Asamblea Legislativa para demandar en vía de controversia constitucional, como se puede apreciar en la fracción I, inciso k) que señala la procedencia de este medio de control constitucional cuando



TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

se suscitan conflictos competenciales entre dos órganos de gobierno del Distrito Federal, como es el caso que nos ocupa.

En este mismo orden de ideas, el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, en su artículo 29, confiere competencia a la Suprema Corte de Justicia de la Nación para conocer de las controversias constitucionales en que sea parte el Distrito Federal o uno de sus órganos, hipótesis legal que se cumple respecto de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal.

Por otra parte, el artículo 31 del Estatuto citado, establece requisitos de procedibilidad que deben cumplir los órganos locales de gobierno del Distrito Federal para acudir ante la Suprema Corte de Justicia en vía de controversia constitucional, regulando en su fracción I el requisito que debe cumplir la Asamblea Legislativa, en el sentido de que debe acordar en la sesión respectiva promover el medio de control constitucional.

El requisito que se señala en la fracción I del artículo 31 del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal ha sido cumplido por mi representada, como se acredita con copia certificada de la versión estenográfica de la sesión extraordinaria del Pleno de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, celebrada el día 29 de enero de 2003, que se adjunta a la presente como Anexo CINCO, en donde se aprecia que el Pleno de esta Asamblea discutió y aprobó por mayoría de votos el punto de acuerdo que autoriza la presentación de una controversia constitucional ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación en contra de actos del Jefe de Gobierno del Distrito Federal, con motivo de la promulgación y publicación del Decreto que Reforma, Adiciona y Deroga diversas disposiciones del Código Financiero del Distrito Federal, toda vez que se consideró que con dichos actos se invadió la esfera de competencia constitucional de mi representada.

De lo anterior se concluye que la Asamblea Legislativa del Distrito Federal tiene legitimación activa y en el proceso para promover esta demanda y que cumplió con el requisito de procedibilidad al que por imperativo del Estatuto de Gobierno está obligada.



## TESIS CON FALLA DE ORIGEN

### II. PROCEDENCIA DE LA DEMANDA

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 105, fracción I, inciso k), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; y 10, fracción I de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (en adelante Ley Reglamentaria), es procedente la acción de controversia constitucional para dirimir conflictos derivados de la invasión de esferas de competencia constitucional entre la Asamblea Legislativa del Distrito Federal y el Jefe de Gobierno del Distrito Federal; razón por la cual deberá admitirse a trámite la presente demanda y desahogarla en términos de ley.

Por otra parte, de conformidad con las tesis de jurisprudencia que enseguida se transcriben, la controversia constitucional es procedente contra actos de las autoridades de cualquiera de los niveles de gobierno establecidos en la Constitución General de la República, con la finalidad de desautorizar arbitrariedades, en cuanto este medio de control de la constitucionalidad tiende a establecer y proteger todo el sistema de un Estado de Derecho y su defensa debe ser integral, independientemente de que se pueda tratar de la parte orgánica o la dogmática de la Constitución Federal, toda vez que no es posible parcializar este importante medio de control constitucional.

1.- Novena Época; Instancia: Pleno; Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta; Tomo: X, Septiembre de 1999; Tesis: P./J. 98/99; Página: 703.

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. EL CONTROL DE LA REGULARIDAD CONSTITUCIONAL A CARGO DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, AUTORIZA EL EXAMEN DE TODO TIPO DE VIOLACIONES A LA CONSTITUCIÓN FEDERAL. Los Poderes Constituyente y Reformador han establecido diversos medios de control de la regularidad constitucional referidos a los ordenes jurídicos federal, estatal y municipal, y del Distrito Federal, entre los que se encuentran las controversias constitucionales, previstas en el artículo 105, fracción I, de la Carta Magna, cuya resolución se ha encomendado a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en su carácter de Tribunal Constitucional. La finalidad primordial de la reforma constitucional, vigente a partir de mil novecientos



## TESIS CON FALLA DE ORIGEN

noventa y cinco, de fortalecer el federalismo y garantizar la supremacía de la Constitución, consistente en que la actuación de las autoridades se ajuste a lo establecido en aquélla, lleva a apartarse de las tesis que ha venido sosteniendo este Tribunal Pleno, en las que se soslaya el análisis, en controversias constitucionales, de conceptos de invalidez que no guarden una relación directa e inmediata con preceptos o formalidades previstos en la Constitución Federal, porque si el control constitucional busca dar unidad y cohesión a los órdenes jurídicos descritos, en las relaciones de las entidades u órganos de poder que las conforman, tal situación justifica que una vez que se ha consagrado un medio de control para dirimir conflictos entre dichos entes, dejar de analizar ciertas argumentaciones sólo por sus características formales o su relación mediata o inmediata con la Norma Fundamental, produciría, en numerosos casos, su ineficacia, impidiendo salvaguardar la armonía y el ejercicio pleno de libertades y atribuciones, por lo que resultaría contrario al propósito señalado, así como al fortalecimiento del federalismo, cerrar la procedencia del citado medio de control por tales interpretaciones técnicas, lo que implícitamente podría autorizar arbitrariedades, máxime que por la naturaleza total que tiene el orden constitucional, en cuanto tiende a establecer y proteger todo el sistema de un Estado de derecho, su defensa debe ser también integral, independientemente de que pueda tratarse de la parte orgánica o la dogmática de la Norma Suprema, dado que no es posible parcializar este importante control.

Controversia constitucional 31/97 Ayuntamiento de Temixco, Morelos. 9 de agosto de 1999. Mayoría de ocho votos. Ausente: José Vicente Aguinaco Aleman. Disidentes: José de Jesús Gudiño Pelayo y Guillermo I. Ortiz Mayagoitia. Ponente: Mariano Arzueta Gúitrón. Secretario: Humberto Suárez Camacho.

El Tribunal Pleno, en su sesión privada celebrada el siete de septiembre del año en curso, aprobó, con el número 98/1999, la tesis jurisprudencial que antecede. México, Distrito Federal, a siete de septiembre de mil novecientos noventa y nueve.

2.- Novena Época. Instancia: Pleno. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo: X. Septiembre de 1999. Tesis P./J. 97/99. Página: 709

CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. LOS OBJETIVOS DEL ORDEN JURÍDICO CONSTITUCIONAL SON LA ASIGNACIÓN DE COMPETENCIA Y EL CONTROL DE SU EJERCICIO POR LAS AUTORIDADES DE LOS DEMÁS ORDENES JURÍDICOS. El orden jurídico constitucional establece, en su aspecto orgánico, el sistema de





## TESIS CON FALLA DE ORIGEN

competencias al que deberán ceñirse la Federación, Estados y Municipios, y Distrito Federal y, en su parte dogmática, previene las garantías individuales en favor de los gobernados que deben ser respetadas, sin distinción, por las autoridades de los órdenes anteriores, según puede desprenderse del enunciado del artículo 1o. constitucional. Además de las funciones anteriores, el orden constitucional tiende a preservar la regularidad en el ejercicio de las atribuciones establecidas en favor de las autoridades, las que nunca deberán rebasar los principios rectores previstos en la Constitución Federal, ya sea en perjuicio de los gobernados, por violación de garantías individuales, o bien afectando la esfera de competencia que corresponde a las autoridades de otro orden jurídico.

Controversia constitucional 31/97. Ayuntamiento de Temixco, Morelos 9 de agosto de 1999. Mayoría de ocho votos. Ausente: José Vicente Aguinaco Alemán. Disidentes: José de Jesús Gudiño Pelayo y Guillermo I. Ortiz Mayagoitia. Ponente: Mariano Azuela Gutiérrez. Secretario: Humberto Suárez Camacho.

El Tribunal Pleno, en su sesión privada celebrada el siete de septiembre del año en curso, aprobó, con el número 97/1999, la tesis jurisprudencial que antecede. México, Distrito Federal, a siete de septiembre de mil novecientos noventa y nueve.

### III. ENTIDAD, PODER U ÓRGANO ACTOR

Asamblea Legislativa del Distrito Federal, con domicilio en Allende 8, mezanine, Colonia Centro, Distrito Federal, representada por la Diputada Patricia Garduño Morales, Presidenta de la Comisión de Gobierno.

### IV. ENTIDAD, PODER U ÓRGANO DEMANDADO

1.- Jefe de Gobierno del Distrito Federal, con domicilio conocido en Plaza de la Constitución, número 1, Colonia Centro, Delegación Cuauhtémoc, Distrito Federal.

2.- Secretario de Gobierno del Gobierno del Distrito Federal, con domicilio en Plaza de la Constitución número 1, Colonia Centro, Delegación Cuauhtémoc, Distrito Federal.



**TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN**

3.- Secretario de Finanzas del Gobierno del Distrito Federal, con domicilio en Doctor Lavista número 144, Acceso Uno, Piso 1, Colonia Doctores, Delegación Cuauhtémoc, Distrito Federal.

**V. ENTIDAD, PODER U ÓRGANO TERCERO  
INTERESADO**

Esta Asamblea Legislativa considera que en el caso concreto no existe.

**VI. ACTOS CUYA INVALIDEZ SE DEMANDA Y  
MEDIO OFICIAL EN QUE FUERON PUBLICADOS**

Los actos y sus efectos cuya invalidez se demanda son los consistentes en:

1.- La promulgación y orden de publicación en forma parcial del Decreto que Reforma, Adiciona y Deroga diversas disposiciones del Código Financiero del Distrito Federal y su publicación en la Gaceta Oficial del Distrito Federal de fecha 31 de diciembre de 2002.

2.- El refrendo del decreto antes señalado, realizado por los Secretarios de Gobierno y de Finanzas del Gobierno del Distrito Federal.

**VII. PRECEPTOS CONSTITUCIONALES QUE,  
EN SU CASO, SE ESTIMEN VIOLADOS**

Los artículos 16 y 122, específicamente en su Apartado A, fracción I, Apartado C, Base Primera, fracción V, incisos b) y c); y Apartado C, Base Segunda, fracción II, inciso b) de la Constitución General de la República.



### VIII. ANTECEDENTES DEL ACTO CUYA INVALIDEZ SE DEMANDA

1.- La Asamblea Legislativa del Distrito Federal, en ejercicio de sus facultades legislativas y competencia expresa en la materia, en sesión del Pleno celebrada el día 26 de diciembre de 2002, discutió y aprobó el Decreto que Reforma, Adiciona y Deroga diversas disposiciones del Código Financiero del Distrito Federal, esto se acredita con copia certificada de la versión estenográfica de la sesión plenaria indicada, que se agrega a la presente como Anexo DOS.

2.- La Asamblea Legislativa del Distrito Federal, el día 30 de diciembre de 2002, remitió al Jefe de Gobierno del Distrito Federal el Decreto que Reforma, Adiciona y Deroga diversas disposiciones del Código Financiero del Distrito Federal, a efecto de que procediera a promulgarlo y ordenara su publicación en la Gaceta Oficial del Distrito Federal; esto se acredita con copia certificada del decreto y del acuse de recibo del oficio suscrito por el Diputado Presidente de la Mesa Directiva de esta Asamblea Legislativa, en el que consta el sello de recibido de la oficina del Titular del Órgano Ejecutivo de Gobierno local, que se agrega a la presente como Anexo TRES.

3.- El día 31 de diciembre de 2002, se publicó en la Gaceta Oficial del Distrito Federal PARTE del Decreto que Reforma, Adiciona y Deroga diversas disposiciones del Código Financiero del Distrito Federal, mismo que fue refrendado por los Secretarios de Gobierno y de Finanzas del Gobierno del Distrito Federal, según consta en dicha publicación, que en original se agrega a la presente como Anexo CUATRO.

4.- En la sesión del periodo extraordinario de sesiones celebrada el 29 de enero de 2003, el Pleno de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal aprobó un punto de acuerdo en el que se autoriza la presentación de esta demanda de controversia constitucional, lo que se acredita con copia certificada de la versión estenográfica de la citada sesión, que a la presente se agrega como anexo CINCO.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN



## TESIS CON FALLA DE ORIGEN

### IX. CONCEPTO DE INVALIDEZ CONSTITUCIONAL

ÚNICO.- EL JEFE DE GOBIERNO DEL DISTRITO FEDERAL, AL PROMULGAR Y ORDENAR LA PUBLICACIÓN EN FORMA PARCIAL DEL "DECRETO QUE REFORMA, ADICIONA Y DEROGA DIVERSAS DISPOSICIONES DEL CÓDIGO FINANCIERO DEL DISTRITO FEDERAL" EN LA GACETA OFICIAL DEL DISTRITO FEDERAL; Y LOS SECRETARIOS DE GOBIERNO Y DE FINANZAS DEL GOBIERNO DEL DISTRITO FEDERAL, AL REFRENAR EL MISMO DECRETO, INVADIERON LA ESFERA DE COMPETENCIA CONSTITUCIONAL DE LA ASAMBLEA LEGISLATIVA DEL DISTRITO FEDERAL.

#### A) PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO, INICIO Y CULMINACIÓN.

El procedimiento legislativo inicia con la presentación de una iniciativa de ley o de reformas y adiciones a la misma, por alguno de los sujetos legitimados para ello.

Al presentarse la iniciativa, el órgano legislativo la turna a la comisión o comisiones que tengan competencia material en el asunto, a fin de que en su seno se elabore un dictamen sobre la referida iniciativa, que si resulta aprobado en forma positiva, se presenta al Pleno de la Asamblea Legislativa para su discusión, y en su caso aprobación.

Si el dictamen es aprobado por el Pleno de la Asamblea, se turna al Titular del Órgano Ejecutivo de gobierno para su promulgación y publicación.

B) COMPETENCIA CONSTITUCIONAL DE LA ASAMBLEA LEGISLATIVA PARA LEGISLAR EN LO RELATIVO A LAS CONTRIBUCIONES NECESARIAS PARA SUSTENTAR EL GASTO PÚBLICO DEL DISTRITO FEDERAL Y PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO DE ENVÍO DE LOS PROYECTOS DE LEYES AL ÓRGANO EJECUTIVO LOCAL PARA SU PROMULGACIÓN Y PUBLICACIÓN.



**TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN**

En efecto, la Asamblea Legislativa del Distrito Federal tiene competencia plena para fijar en la ley las contribuciones que deben realizar los gobernados y que servirán para realizar los gastos necesarios y suficientes para el ejercicio del gobierno. En este tenor, es en el Código Financiero del Distrito Federal en donde se establecen las contribuciones, en sentido amplio, a las que nos hemos referido.

Respecto de los dos rubros antes señalados, resulta aplicable el marco jurídico que en seguida se transcribe:

1.- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos:

*"Artículo 122. Definida por el artículo 44...*

*A. Corresponde al Congreso de la Unión:*

*I Legislar en lo relativo al Distrito Federal, con excepción de las materias expresamente conferidas a la Asamblea Legislativa;*

*II. Expedir el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal:*

*C El Estatuto de Gobierno del Distrito Federal se sujetará a las siguientes bases:*

*BASE PRIMERA.- Respecto a la Asamblea Legislativa:*

*V La Asamblea Legislativa, en los términos del Estatuto de Gobierno, tendrá las siguientes facultades:*

*b) Examinar, discutir y aprobar anualmente el presupuesto de egresos y la ley de ingresos del Distrito*



**TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN**

*Federal, aprobando primero las contribuciones necesarias para cubrir el presupuesto.*

...  
*e) Expedir las disposiciones legales para organizar la hacienda pública, la contaduría mayor y el presupuesto, la contabilidad y el gasto público del Distrito Federal;"*

**2.- Estatuto de Gobierno del Distrito Federal:**

*"Artículo 36.- La función legislativa del Distrito Federal corresponde a la Asamblea Legislativa en las materias que expresamente le confiere la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos."*

*"Artículo 40.- Toda resolución de la Asamblea tendrá el carácter de ley o decreto. Las leyes y decretos se comunicarán al Jefe de Gobierno del Distrito Federal por el Presidente y por un Secretario de la Asamblea, en la siguiente forma: 'La Asamblea Legislativa del Distrito Federal decreta.'"*

*"Artículo 42.- ...*

*II. Examinar, discutir y aprobar anualmente la Ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos del Distrito Federal, aprobando primero las contribuciones necesarias para cubrir el presupuesto...*

...  
*IX. Expedir las disposiciones legales para organizar la hacienda pública, la contaduría mayor y el presupuesto, la contabilidad y el gasto público del Distrito Federal;...*



**TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN**

"Artículo 48.- Los proyectos de leyes o decretos que expida la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, se remitirán para su promulgación al Jefe de Gobierno del Distrito Federal, quien podrá hacer observaciones y devolver los proyectos dentro de diez días hábiles con esas observaciones, a no ser que, corriendo este término, hubiese la Asamblea cerrado o suspendido sus sesiones, en cuyo caso la devolución deberá hacerse el primer día hábil en que la Asamblea se reúna. De no ser devuelto en ese plazo, se entenderá aceptado y se procederá a su promulgación. El proyecto devuelto con observaciones deberá ser discutido de nuevo por la Asamblea.

Si se aceptasen las observaciones o si fuese confirmado por las dos terceras partes del número total de votos de los diputados presentes en la sesión, el proyecto será ley o decreto y se enviará en los términos aprobados, para su promulgación."

"Artículo 49.- Las leyes y decretos que expida la Asamblea Legislativa para su debida aplicación y observancia serán publicados en la Gaceta Oficial del Distrito Federal. Para su mayor difusión también se publicarán en el Diario Oficial de la Federación."

"Artículo 67.- Las facultades y obligaciones del Jefe de Gobierno del Distrito Federal son las siguientes:

II. Promulgar, publicar y ejecutar las leyes y decretos que expida la Asamblea Legislativa, proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia, mediante la expedición de reglamentos, decretos y acuerdos;

III. Cumplir y ejecutar las leyes relativas que expida el Congreso de la Unión en la esfera y competencia del órgano ejecutivo a su cargo o de sus dependencias;" (El Estatuto de Gobierno del Distrito Federal es expedido por el Congreso de la Unión)

De lo anterior tenemos que tanto en la Constitución General de la República, como en el Estatuto de Gobierno del



## TESIS CON FALLA DE ORIGEN

Distrito Federal, ordenamiento que es aprobado y expedido por el Congreso de la Unión conforme a las bases y lineamientos que se encuentran establecidos en el artículo 122 de la propia Constitución, se especifica que la función legislativa corresponde a la Asamblea Legislativa y que tiene competencia material para discutir, aprobar y expedir el Código Financiero del Distrito Federal, así como sus reformas, y adiciones.

También se especifica que la Asamblea Legislativa expide leyes y que dichos proyectos de ley son enviados al Jefe de Gobierno para su promulgación y expedición.

En este sentido, es facultad exclusiva de mi representada adicionar o derogar los diversos artículos que componen el Código Financiero del Distrito Federal, mismos que se remiten al Jefe de Gobierno como un proyecto unitario e indivisible para su promulgación y publicación en la Gaceta Oficial del Distrito Federal para su debida observancia y aplicación.

Cabe hacer notar desde este momento que ni en la Constitución General de la República, ni en el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal se establece la posibilidad jurídica para el Jefe de Gobierno del Distrito Federal de promulgar y/o publicar en forma parcial los proyectos de ley que le remite la Asamblea Legislativa para tales efectos, toda vez que el demandado tiene la facultad de hacer observaciones a dichos proyectos de ley que se le envían, pero es claro el texto de la legislación al referirse al proyecto de ley en forma completa, no a partes del mismo, esto quiere decir que el Jefe de Gobierno puede realizar las observaciones a partes del proyecto pero debe devolverlo todo y de ninguna manera promulgar y publicar una parte y a otra parte hacerle observaciones y abstenerse de publicarla, devolviéndola al órgano legislativo local.

**C) PARTE DEL PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO  
QUE CORRESPONDE AL JEFE DE GOBIERNO DEL  
DISTRITO FEDERAL PARA LA PROMULGACIÓN Y  
PUBLICACIÓN DE LAS LEYES QUE LE ENVÍA LA  
ASAMBLEA LEGISLATIVA Y SISTEMA DE**





**TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN**

**OBSERVACIONES A LAS LEYES O DECRETOS,  
COMÚNMENTE CONOCIDO COMO "VETO".**

a) Marco jurídico aplicable:

1.- *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos:*

*"Artículo 122, Apartado C. El Estatuto de Gobierno del Distrito Federal se sujetará a las siguientes bases:*

*BASE SEGUNDA.- Respecto al Jefe de Gobierno del Distrito Federal:*

*II El Jefe de Gobierno del Distrito Federal tendrá las facultades y obligaciones siguientes:*

*b) Promulgar, publicar y ejecutar las leyes que expida la Asamblea Legislativa, proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia, mediante la expedición de reglamentos, decretos y acuerdos. Asimismo, podrá hacer observaciones a las leyes que la Asamblea Legislativa le envíe para su promulgación, en un plazo no mayor de diez días hábiles. Si el proyecto observado fuese confirmado por mayoría calificada de dos tercios de los Diputados presentes, deberá ser promulgado por el Jefe de Gobierno del Distrito Federal:"*

2.- Estatuto de Gobierno del Distrito Federal:

*"Artículo 40.- Toda resolución de la Asamblea tendrá el carácter de ley o decreto. Las leyes y decretos se comunicarán al Jefe de Gobierno del Distrito Federal por el Presidente y por un Secretario de la Asamblea, en la siguiente forma: "La Asamblea Legislativa del Distrito Federal decreta"*

**TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN**



"Artículo 48.- Los proyectos de leyes o decretos que expida la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, se remitirán para su promulgación al Jefe de Gobierno del Distrito Federal, quien podrá hacer observaciones y devolver los proyectos dentro de diez días hábiles con esas observaciones, a no ser que, corriendo este término, hubiese la Asamblea cerrado o suspendido sus sesiones, en cuyo caso la devolución deberá hacerse el primer día hábil en que la Asamblea se reúna. De no ser devuelto en ese plazo, se entenderá aceptado y se procederá a su promulgación. El proyecto devuelto con observaciones deberá ser discutido de nuevo por la Asamblea.

Si se aceptasen las observaciones o si fuese confirmado por las dos terceras partes del número total de votos de los diputados presentes en la sesión, el proyecto será ley o decreto y se enviará en los términos aprobados, para su promulgación."

"Artículo 49.- Las leyes y decretos que expida la Asamblea Legislativa para su debida aplicación y observancia serán publicados en la Gaceta Oficial del Distrito Federal. Para su mayor difusión también se publicarán en el Diario Oficial de la Federación."

De conformidad con el marco constitucional y legal señalado, en términos ordinarios, la Asamblea Legislativa discute, aprueba y expide adiciones y reformas al Código Financiero del Distrito Federal y remite el proyecto de ley al Jefe de Gobierno para que promulgue y publique en la Gaceta Oficial del Distrito Federal la ley aprobada para su debida observancia y aplicación.

El Jefe de Gobierno recibe el proyecto de ley o sus reformas y adiciones y las revisa, lo que se conoce en la doctrina como sanción, de no encontrar motivos de oposición al proyecto de ley o sus reformas y adiciones, ordena su publicación en la Gaceta Oficial del Distrito Federal con el debido refrendo de los secretarios de gobierno que tengan competencia sobre la materia, es entonces, al ser publicada, cuando el proyecto o sus reformas y adiciones adquieren la calidad de ley, obligatoria, general y abstracta, iniciado así la



## TESIS CON FALLA DE ORIGEN

obligación que tiene los gobernados y las autoridades para observarla y cumplirla en sus términos.

Sin embargo, cuando existe oposición del Jefe de Gobierno con el texto del proyecto de ley aprobado y enviado por la Asamblea Legislativa, ejerce la facultad otorgada en la Constitución Federal y en el Estatuto de Gobierno para realizar observaciones a la ley. Tuviérase para su promulgación por un representante, este procedimiento se conoce comúnmente como "veto" y está específicamente regulado tanto en la Constitución Federal como en el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, sin que en dicha regulación se establezca la posibilidad de que se promulgue y publique con lo que no está de acuerdo, a fin de devolverlo a la Asamblea para su rectificación o la sustracción del veto por votación de mayoría calificada.

### b) Marco conceptual.

La facultad de veto es una prerrogativa del órgano ejecutivo consistente en la posibilidad de objetar los proyectos de ley que el órgano legislativo le envíe para su promulgación. Es un acto por virtud del cual el Ejecutivo participa en el proceso legislativo, pues el proyecto de ley aprobado por el Legislativo no alcanza su carácter de ley sino hasta después de que precluye para el Ejecutivo el plazo para emitir sus observaciones a aquél. El ejercicio de la facultad de veto es, pues, el paso previo a la consumación del acto legislativo:

"el acto legislativo concluye en el punto en que la ley emanada del Congreso ya no es objetable por el Ejecutivo, bien sea por haber transcurrido el término constitucional sin que este hubiere formulado objeciones, o bien porque, habiéndolas presentado, el Congreso no las aceptó o, al contrario, modificó de acuerdo con ellas el proyecto original. El acto legislativo es entonces definitivo y perfecto, más para que sea obligatorio, es menester que se inicie, mediante la promulgación, la actividad del Poder Ejecutivo."

El veto es un elemento de colaboración entre órganos de poder y, en este sentido, es una manifestación del sistema de frenos y contrapesos que deriva del principio de división de poderes consagrado en nuestro orden constitucional. En efecto, la facultad del Ejecutivo para hacer observaciones a los proyectos de ley no constituye un

<sup>1</sup> Tena Sánchez, Felipe. *Curso Constitucional Mexicano*. México, Porrúa, 1997, p. 461



## TESIS CON FALLA DE ORIGEN

temperamento o excepción a la división de poderes, pues si bien forma parte del proceso legislativo, no puede considerarse como una facultad legislativa *per se*. Como bien lo ha advertido Emilio Rabasa, el veto no tiene un poder creativo,

"...porque es simplemente negativo: es la facultad de impedir, no de legislar, y como una ley nueva trae la modificación de lo existente, la acción del veto, al impedirlo, no hace sino mantener algo que ya está en la vida de la sociedad."<sup>2</sup>

### c) Tipos de veto.

La doctrina jurídico constitucional clasifica la facultad de veto, esencialmente en dos categorías:<sup>3</sup>

#### 1. Según sus efectos puede ser:

- a) absoluto, o
- b) suspensivo.

#### 2. Según su reglamentación constitucional puede ser:

- a) global, o
- b) parcial.

El veto absoluto tiene por efecto anular lisa y llanamente el proyecto o parte del proyecto de ley objeto de las observaciones del Ejecutivo. El veto suspensivo, por el contrario, tiene el efecto de anular el proyecto bajo la condición -suspensiva- de que el órgano legislativo no insista en su aprobación. En caso de que el Legislativo omita pronunciarse en este sentido, la condición suspensiva se cumple y el proyecto no asume el carácter de ley; si por el contrario, el Legislativo insiste en la aprobación, la condición suspensiva no se cumple y el proyecto se convierte en ley.

La segunda categoría no atiende tanto, como pudiera parecer a primera vista, al criterio de la extensión del veto -según afecte a todo el proyecto o sólo a una parte de él- como si lo hace al criterio de reglamentación constitucional del mismo. En efecto, el veto global no es sólo el que afecta a todo el proyecto de ley, sino que primordialmente es aquel cuya reglamentación constitucional dispone la no promulgación del proyecto en tanto el acto legislativo se perfecciona en sede parlamentaria con la superación del veto o, en su caso, con la adopción de las observaciones del

<sup>2</sup> Rabasa Emilio, *La Constitución y la Justicia*. México: Porrua, 1982, pp. 177 y 178.

<sup>3</sup> Raffarri Ricardo, *Veto y Promulgación* en *Enciclopedia Jurídica Chilea*.



## TESIS CON FALLA DE ORIGEN

Ejecutivo. De la misma manera, el veto parcial no sólo es aquel que afecta una parte del proyecto; la reglamentación constitucional del veto parcial, a diferencia de la del veto global, permite que el proyecto de ley sea promulgado en la parte no objetada por el Ejecutivo, no obstante la suspensión del perfeccionamiento del acto legislativo por lo que se refiere a la parte sobre la que se ejerció el veto.

El veto global preserva la unidad del acto legislativo, en tanto su reglamentación constitucional dispone la no promulgación del proyecto en su integridad -o sea, su no conversión en ley-, hasta en tanto no se resuelvan en sede parlamentaria las diferencias con el Ejecutivo respecto del proyecto. En este sentido, el veto global responde a una mera facultad negativa: la facultad de impedir y no la de legislar, y constituye por tanto un elemento del sistema de frenos y contrapesos constitucionales. Por su parte, el veto parcial fragmenta la necesaria unidad del acto legislativo, en perjuicio de la seguridad y certeza jurídicas, otorgándose al Ejecutivo una facultad creativa, la facultad de legislar, cada vez que de manera unilateral decide qué parte del proyecto se convierte en ley y qué parte queda en suspenso y constituye por tanto un temperamento o excepción al principio de división de poderes en la medida en que una facultad materialmente legislativa está disfrazada de una facultad meramente negativa.

### d) La reglamentación del veto en el sistema constitucional mexicano.

La facultad de veto se encuentra reglamentada en los artículos 72, inciso b) y 122. Apartado C. Base Segunda, fracción II, inciso b) de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, por lo que se refiere al Presidente de la República y al Jefe de Gobierno del Distrito Federal, respectivamente. Ninguna de las dos disposiciones mencionadas emplea la denominación "veto"; expresión que únicamente es utilizada en el artículo 70 del texto constitucional. No obstante lo anterior, se entiende que los dos primeros preceptos referidos reglamentan los rasgos esenciales de la institución del veto al facultar al órgano ejecutivo para hacer observaciones a los proyectos de ley que el órgano legislativo le envíe para su promulgación.

La reglamentación de la facultad de veto para el Presidente de la República y para el Jefe de Gobierno del Distrito Federal es en el fondo la misma, aunque varía en algunos matices. A propósito del veto presidencial, un sector de la doctrina jurídica nacional considera que el artículo 72 de la ley suprema prevé tanto el veto global como el veto parcial:



TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

"El veto en México puede ser total o parcial. Lo anterior es consecuencia de lo prescrito en el inciso c) del artículo 72 de la Constitución, que dice: "el proyecto de ley o decreto desechado en todo o en parte por el Ejecutivo..."<sup>4</sup>

Esta visión, simplista, a juicio de mi representada es equivocada, sin embargo, es pertinente aclarar, reduce el veto parcial a su criterio de extensión, es decir, a aquél que afecta a una parte del proyecto, pero no destaca nada respecto a su criterio de reglamentación constitucional. En efecto, de conformidad con el inciso c) del artículo 72 constitucional, las observaciones del Ejecutivo pueden versar sobre todo el proyecto o sólo sobre una parte del mismo; no existe problema en este sentido. Aunque el artículo 122, Apartado C, Base Segunda, fracción II, inciso b) de la Constitución, así como el artículo 48 del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, no reproducen la cláusula contenida en el inciso c) del artículo 72 de la Ley Fundamental, debe entenderse, atendiendo a una interpretación sistemática y teleológica de los artículos 40, 72, incisos b) y c), 122, Apartado C, Base Segunda, fracción II, inciso b), y 122, Apartado H de la Constitución, que el Jefe de Gobierno del Distrito Federal puede también hacer observaciones en todo o en parte a los proyectos de ley que le sean enviados por la Asamblea Legislativa para su promulgación.

Ahora bien, atendiendo al criterio de reglamentación del veto, la mayoría de la doctrina constitucional mexicana es omisa respecto a la existencia del veto parcial en nuestra ley suprema.<sup>5</sup> Aunque la doctrina constitucional mexicana acepta la existencia del veto parcial en razón de su extensión y profundiza en poco sobre su reglamentación constitucional, un sector de ella, con la que coincidimos, aprecia que el veto parcial no trae aparejada la promulgación también parcial del proyecto:

Se sabe que el veto parcial no autoriza en ningún caso la promulgación también parcial de una ley. En otras palabras, cuando se ejerce el veto parcial se suspende la promulgación de todo el texto hasta el momento en que se resuelve el diferendo".<sup>6</sup>

<sup>4</sup> Cárdena Jorge, *Constitucional en Diccionario de Derecho Constitucional*, México, Porrúa-UNAM S.A. p. 302.

<sup>5</sup> Más exacto que nuestros tratadistas de ayer y de hoy no han estudiado el veto de manera sistemática y se han conformado con reproducir el precepto constitucional, sin abordar las dificultades de doctrina y de técnica que enfrenta a Sabasa, que planteó la cuestión en el texto de 1857 desde el plano superior de la ciencia política y dio a México la lección que enderezó la ruta, ni se percató de la singularidad de nuestro sistema que autoriza al Ejecutivo a oponerse en todo o en parte a una resolución del Congreso, ni ahondó, después, en la letra de la Constitución vigente para hacer una acuciosa crítica de sus disposiciones.<sup>6</sup> Herrera y Lasso, Manuel, *Estudios Constitucionales (Segunda serie)*, México, Jus, 1990, p. 110.

<sup>6</sup> Gutiérrez, Gerónimo, Lujambio, Alonso y Valades, Diego, *El proceso presupuestario y las relaciones entre los órganos del poder*, México, UNAM, 2001, p. 65.



## TESIS CON FALLA DE ORIGEN

Dentro de la doctrina constitucional mexicana, uno de los maestros Elisor Antigua destaca la posibilidad de promulgar parcialmente la parte no vetada de un proyecto de ley objetada en parte por el Ejecutivo, sin argumentación, sin embargo, no se sustenta en la reglamentación constitucional del veto, sino en la facultad discrecional que goza la autoridad ejecutiva en esta materia:

Los decretos que se promulgan en esta materia, de la parte de la ley o decreto que no queda en una autoridad ejecutiva, quedan a su criterio, el fundamento de la parte que se promulga, su contenido, la forma, el número, el tiempo, el lugar, etc. como el hecho de que una parte de una ley o decreto que se promulga, no afecta el principio de la competencia pública en parte.

Por supuesto, discrepamos totalmente con el criterio del autor que tratamos. La ley que se promulga parcialmente en una afección del principio de legalidad contenido en el artículo 16 de la Constitución General de la República, en el sentido de que la autoridad solo puede emitir los actos para los que está expresamente facultada y no puede realizar otros sin cuando estos no estén prohibidos en algún precepto constitucional o legal.

### c) El veto parcial del Jefe de Gobierno al Código Financiero.

La promulgación y publicación parcial del veto del Código Financiero aprobado por la Asamblea Legislativa, hecha por el jefe de Gobierno, como se acredita con la fotocopia del Diario Federal del pasado 31 de diciembre de 1954, reservándose la promulgación y publicación de más de 30 artículos, constituye una conducta impropia en las relaciones interorgánicas del Ejecutivo y Legislativo durante la vigencia de la Constitución de 1917. Esta conducta atenta contra los principios constitucionales, menos explorados en la doctrina jurídica mexicana, del veto parcial.

El jefe de Gobierno fundamenta su conducta en la facultad que le confiere el artículo 122, Apartado C, Base Segunda fra. a) y b) de la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos. En la presente lo argumenta al haberse reservado las leyes para la Asamblea Legislativa, en materia de promulgar, en sus partes no vetadas, de los decretos.

La prohibición constitucional que dispensa al jefe de Gobierno de promulgar puede desglosarse en los siguientes puntos:



## TESIS CON FALLA DE ORIGEN

1. ¿Esta facultado el jefe de Gobierno para observar *en todo o en parte* los proyectos de ley que le envía para su promulgación la Asamblea Legislativa?

2. Si está autorizado, entonces, ¿existe reglamentación constitucional para que ejerza un veto parcial promulgando sólo la parte no objetada y devolviendo al órgano legislativo la parte sobre la que se ejerció el veto, para que este se conforme con él o, en su caso, lo repare?

3. ¿El ejercicio del veto parcial, consistente en emitir observaciones sobre una parte del proyecto, comprende también la conducta negativa de la reserva, es decir, la emisión de emitir observaciones respecto de la parte con la cual está en desacuerdo, limitándose a no promulgarla ni publicarla?

Respecto al primero de los puntos planteados, si bien los preceptos constitucionales que confieren la facultad de veto al jefe de Gobierno no reproducen la cláusula del artículo 72, inciso c) constitucional, que atribuye al Presidente de la República a desechar en todo o en parte el proyecto de ley que se haya sido enviado por el Congreso para su promulgación, debe considerarse que el jefe de Gobierno si está autorizado para observar total o parcialmente los proyectos enviados por la Asamblea Legislativa para su promulgación. Esta afirmación resulta de una interpretación sistemática y teleológica de los artículos 40, 72, incisos b) y c), 122, Apartado C, Base Segunda, fracción II, inciso b), y 123, Apartado II de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

La reglamentación constitucional del veto, tanto para el Presidente en el artículo 72 como para el jefe de Gobierno en el artículo 122, se conforma sólo al respecto reglamentario que doctrinariamente opera para el veto total. En otras palabras, el jefe de Gobierno puede objetar en parte los proyectos de ley, pero, en todo caso, tendrá que emitir sus observaciones a la Asamblea Legislativa dentro del término constitucional de diez días hábiles, suspendiéndose la promulgación y publicación íntegra del proyecto de ley hasta en tanto la Asamblea Legislativa no emita un pronunciamiento al respecto, ya sea conformándose en las observaciones hechas por el jefe de Gobierno o continuando el texto literal del proyecto original por sus dos terceras partes de los diputados presentes en la sesión.

En el texto constitucional, ni las disposiciones referidas en la materia, prevén ni autorizan algún pro-





permitan al Ejecutivo -sea el Presidente o el Jefe de Gobierno- promulgar y publicar la parte no objetada del proyecto de ley. Si se ejerce un veto parcial al proyecto, en cuanto a su extensión, el curso que deberá seguir el mismo es la suspensión íntegra de su promulgación y publicación, y la devolución al órgano legislativo del proyecto con sus observaciones correspondientes para que éste adopte las observaciones o insista en la promulgación del proyecto original superando el veto por dos tercios de votos de los diputados presentes.

Las razones expresadas por el maestro Elisur Arteaga para apoyar la promulgación parcial de un proyecto de ley, en el sentido de que "...*dado a que el -el Presidente o el Jefe de Gobierno- es una autoridad ejecutiva, queda a su criterio el determinar si la parte no objetada es susceptible de ser promulgada*", carecen de todo sustento jurídico. Afirmar que frente a cualquier silencio constitucional el carácter ejecutivo de una autoridad lo autoriza a determinar unilateral y discrecionalmente su curso de acción es no valorar en su integridad el principio de legalidad de la Administración Pública. En efecto, el principio de legalidad como manifestación del principio de división de poderes y como enunciado primario del Estado de derecho, rechaza cualquier tipo de delegación legislativa y subordina la producción jurídica del Estado a la ley, y naturalmente a la Constitución. El error del maestro Elisur Arteaga consiste en identificar un silencio constitucional con una laguna jurídica. En efecto, el artículo 72 constitucional regula el sistema de producción normativa del orden jurídico mexicano -proceso legislativo- limitando la intervención del órgano Ejecutivo al ejercicio de la facultad de veto, cuya naturaleza es meramente negativa: es la facultad de impedir que un proyecto adquiera el carácter de ley, mas no es la facultad creativa de legislar.

No es válido admitir que frente al silencio constitucional respecto a la reglamentación del veto parcial, el Ejecutivo tiene licencia para promulgar parcialmente la leyes y crear una laguna jurídica inexistente, pues hay reglamentación específica para dar curso al veto parcial: suspender la promulgación y publicación íntegra del proyecto y devolverlo al órgano legislativo para los efectos constitucionales; es delegar facultades legislativas al Ejecutivo -acción no autorizada por la Constitución, de ahí la inexistencia de reglamentos autónomos en nuestro orden jurídico-<sup>2</sup> pues de *facto* tiene como consecuencia dejar en la exclusiva órbita de acción del Ejecutivo la decisión de incorporar al orden jurídico mexicano una ley general,

<sup>2</sup> Como el Parlamento formula voluntad general -su expresión es la ley- se trata de una cualidad que es indelegable, y esto determina la diferente naturaleza de los poderes. El Legislativo es siempre un poder inicial, *primario*, mientras que el Ejecutivo es siempre un poder *subsiguiente*, cuya actuación sólo puede tener lugar tras la de aquel. Lo que a veces se trata de presentar como delegación no es tal, sino *hibridación* del Ejecutivo con el Legislativo. (Bustos Turiel, *Op. Cit.*, págs. 146-147, *Compendio de los Estudios Jurídicos*, Tomo 2000, p. 12)



abstracta y obligatoria, en perjuicio del principio de reserva de la ley<sup>9</sup> y de la colaboración interorgánica que el propio artículo 72 constitucional establece entre el Congreso y el Ejecutivo en la producción normativa del orden jurídico mexicano, nulificando en los hechos la prerrogativa legislativa del órgano parlamentario.

Finalmente, por lo que toca al último punto planteado, cabe señalar que la reserva hecha por el Jefe de Gobierno a 30 artículos del Código Financiero, además de no tener precedente en la historia constitucional mexicana, constituye un intento ingenioso para legislar a través del veto absoluto -institución no contemplada por la Constitución en vigor-. En efecto, tanto el artículo 122 constitucional como el artículo 48 del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal facultan al Jefe de Gobierno para hacer observaciones a los proyectos de ley que para su promulgación le envíe la Asamblea Legislativa; de estos preceptos no se deduce facultad alguna para que pueda reservarse una parte del proyecto, omitiendo enviar sus observaciones a la Asamblea Legislativa con la consecuente omisión de promulgar y publicar los preceptos reservados, y de promulgar y publicar las disposiciones no reservadas, imposibilitando de esta manera que el órgano legislativo pueda tener cualquier intervención posterior respecto de los artículos reservados por el Ejecutivo.

La reserva hecha por el Jefe de Gobierno no es más que un disfraz de veto absoluto que tiene como propósito anular lisa y llanamente las disposiciones reservadas, negándole a la Asamblea Legislativa la posibilidad de conformarse con la reserva -aunque esta carezca de observaciones- o de superarla por el voto de dos tercios de los diputados presentes. Esta conducta es absolutamente contraria al fin de la Constitución por lo que respecta al principio de división de poderes: la intervención de la autoridad ejecutiva en el proceso legislativo a través del veto suspensivo, contemplado en los artículos 72 y 122 constitucionales, salva en todo momento la prerrogativa legislativa del órgano parlamentario, es decir, la posibilidad de discutir nuevamente aquellos puntos controvertidos por el Ejecutivo; la reserva del Jefe de Gobierno no es más que un instrumento artificioso para imponer a la Asamblea un criterio legislativo, constituyendo una violación clara al artículo 49 de la Ley Fundamental.

Lo anterior cobra aún más fuerza si se atiende a que la figura de la reserva y la expedición parcial de la ley sólo

<sup>9</sup> El principio de reserva de la ley se puede enunciar diciendo que consiste en que los actos legislativos desde el punto de vista material, tengan sus efectos generalidad, abstracción, obligatoriedad y, sobre todo, al mismo tiempo sean legislativos, es decir, el punto de vista formal según el órgano que emite la ley: el Poder Legislativo. Sepúlveda Irujo, Ricardo, *Los actos legislativos*, México, 1964, p. 10.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN



está consagrada en nuestro orden constitucional en favor del Congreso. En efecto, el inciso e) del artículo 72 constitucional establece que cuando ambas Cámaras acuerden, por la mayoría absoluta de sus miembros presentes, se autoriza que se expida la ley discutida sólo con los artículos aprobados, reservándose los adicionados o reformados para su examen y votación en las siguientes sesiones. Este caso es de excepción y como tal, de aplicación estricta. Pero aún en este supuesto, el espíritu de la Constitución es admitir la divisibilidad del acto legislativo que se apruebe parcialmente el proyecto de ley y se envíe así para su promulgación al Ejecutivo- sólo en sede parlamentaria, salvando en todo momento la prerrogativa de los legisladores para discutir posteriormente los artículos reservados.

**CONCLUSIÓN: INVASIÓN A LA COMPETENCIA CONSTITUCIONAL DE LA ASAMBLEA LEGISLATIVA DEL DISTRITO FEDERAL POR ACTOS DEL JEFE DE GOBIERNO DEL DISTRITO FEDERAL, ASÍ COMO DE LOS SECRETARIOS DE GOBIERNO Y DE FINANZAS, DEL GOBIERNO DEL DISTRITO FEDERAL.**

De los hechos narrados, debidamente acreditados con las pruebas que se aportan y de los razonamientos lógico-jurídicos que se hacen valer, se desprende con claridad que el Jefe de Gobierno del Distrito Federal, al promulgar y ordenar la publicación en la Gaceta Oficial del Distrito Federal de fecha 31 de diciembre de 2002, en forma parcial el Decreto que Reforma, Adiciona y Deroga diversas disposiciones del Código Financiero del Distrito Federal, realizó un acto constitucionalmente inválido.

En efecto, ha quedado acreditado que la Asamblea Legislativa del Distrito Federal tiene la facultad legislativa en esta entidad federativa, que tiene plena competencia en la materia que trata el Código Financiero del Distrito Federal, por lo que sólo a ella compete realizar las adiciones, reformas o derogaciones que estime pertinentes.

También quedó acreditado que mi representada cumplió cabalmente con los actos del procedimiento legislativo que le competen, específicamente en lo que se refiere a la elaboración del dictamen y su posterior discusión y aprobación por el Pleno del órgano legislativo local, para acto seguido, remitir el proyecto de decreto con reformas y

**TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN**



adiciones al Jefe de Gobierno para su debida promulgación y publicación en la Gaceta Oficial del Distrito Federal.

Sin embargo, está plenamente acreditado que el Jefe de Gobierno del Distrito Federal omitió apegarse a las normas constitucionales y legales que le otorgan sus facultades y competencia en la materia, para transgredirlas al promulgar y ordenar la publicación de unos artículos del proyecto de reformas y adiciones al Código Financiero del Distrito Federal enviado por la Asamblea Legislativa y omitir promulgar y publicar otros treinta artículos, lo que constituye una invasión a la facultad y competencia legislativa de mi representada, toda vez que es de su exclusiva competencia constitucional adicionar, reformar o derogar los diversos artículos del Código Financiero del Distrito Federal.

El efecto jurídico que tienen los actos del Jefe de Gobierno son los de derogar treinta artículos ya aprobados por mi representada, al dejar de promulgarlos y ordenar su publicación. En los hechos está legislando en la materia del Código Financiero, al escoger cuáles artículos promulga y publica y cuales no.

Sirve de sustento a lo anterior el hecho de que en ninguna parte de la Constitución Federal o del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal se autoriza al Jefe de Gobierno para promulgar y ordenar la publicación de los proyectos de leyes que le envía la Asamblea Legislativa en forma parcial, lo que también constituye una violación al principio de legalidad al que está obligado en términos del Artículo 16 de la Constitución General de la República.

Cabe resaltar que tanto en la Constitución Política como en el Estatuto de Gobierno, siempre se menciona a las leyes o proyectos de leyes como un todo unitario e indivisible, dado que lo contrario redundaría en serios perjuicios para la seguridad jurídica que debe prevalecer en un Estado de Derecho democrático y representativo a favor de los gobernados.

Como consecuencia de lo anterior, también resultan inválidos constitucionalmente los actos de refrendo

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN



del decreto ya señalado, realizados por los Secretarios de Gobierno y de Finanzas del Gobierno del Distrito Federal, ya que con su firma tratan de validar un acto por demás inconstitucional.

## PRUEBAS

1.- Copia certificada de la versión estenográfica de la sesión previa del Pleno de esta Asamblea Legislativa, celebrada el día 13 de septiembre de 2002, que a la presente se agrega en siete fojas útiles como Anexo UNO.

2.- Copia certificada de la versión estenográfica de la sesión del Pleno de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, celebrada el día 26 de diciembre de 2002, en la que se discutió y aprobó el Decreto que Reforma, Adiciona y Deroga diversas disposiciones del Código Financiero del Distrito Federal, que se agrega a la presente como Anexo DOS.

3.- Copia certificada del acuse de recibo del oficio suscrito por el Diputado Presidente de la Mesa Directiva de esta Asamblea Legislativa, en el que consta el sello de recibido de la oficina del Titular del Organismo Ejecutivo de Gobierno local, el día 30 de diciembre de 2002, por el que se remitió al Jefe de Gobierno del Distrito Federal el Decreto que Reforma, Adiciona y Deroga diversas disposiciones del Código Financiero del Distrito Federal, a efecto de que procediera a promulgarlo y ordenara su publicación en la Gaceta Oficial del Distrito Federal, que se agrega a la presente como Anexo TRES.

4.- Un ejemplar de la Gaceta Oficial del Distrito Federal, de fecha 31 de diciembre de 2002, en la que se publicó PARTE del Decreto que Reforma, Adiciona y Deroga diversas disposiciones del Código Financiero del Distrito Federal, refrendado por los Secretarios de Gobierno y de Finanzas del Gobierno del Distrito Federal, según consta en dicha publicación, que se agrega a la presente como Anexo CUATRO.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN



5.- Copia certificada de la versión estenográfica de la sesión única del periodo extraordinario de sesiones celebrada el 29 de enero de 2003, en la que el Pleno de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal aprobó un punto de acuerdo en el que se autoriza la presentación de esta demanda de controversia constitucional, que a la presente se agrega como anexo CINCO.

Por lo expuesto y fundado,

A usted C. Ministro Presidente, atentamente pido se sirva:

**PRIMERO.-** Tenerme por presentada con la personalidad que ostento, por señalado domicilio para oír y recibir notificaciones y por autorizados a los profesionistas citados para los fines que se indican.

**SEGUNDO.-** Tener a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, en tiempo y forma, presentando demanda de controversia constitucional respecto de los actos y contra las autoridades que se indican, ordenando emplazarlas para que contesten la demanda en términos de ley.

**TERCERO.-** Previos los trámites legales procedentes, en el momento procesal oportuno, dictar sentencia definitiva que declare la invalidez constitucional de los actos impugnados.

**PROTESTO LO NECESARIO.**

Asamblea Legislativa del Distrito Federal, 7 de febrero de 2003

**DIP. PATRICIA GARDUÑO MORALES  
PRESIDENTA**

AECS/JGChs

**TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN**

SECRETARIA DE JUSTICIA  
DE LA NACION

FEB 11 11 59 AM 2003

OFICINA DE CALIFICACION  
JUDICIAL  
CORRESPONDENCIA

502232

SECRETARIA DE JUSTICIA  
DE LA NACION

FEB 11 11 59 AM '03

SECRETARIA DE JUSTICIA  
DE LA NACION

RECIBIDO DE LU EGUIANO, EN ORIGINAL -  
EL (67) FOLIOS, CON LOS ANEXOS:

- 1) COPIA AUTORIZADA EN (67) FOLIOS DE LA VERSION LEGISLATIVA DE LA LEY DE LA JUDICIA ORDINARIA DE 13 DE SEPTIEMBRE DE 2002 (1er PERIODO ORDINARIO DE JUDICIA).
- 2) COPIA AUTORIZADA EN (65) FOLIOS DE LA VERSION LEGISLATIVA DE LA LEY DE LA JUDICIA ORDINARIA DE 26 DE DICIEMBRE DE 2002 (1er PERIODO ORDINARIO DE JUDICIA).
- 3) COPIA AUTORIZADA EN (21) FOLIOS DEL OFICIO DE 24 DE DICIEMBRE DE 2002 DEL DIP. MANCO AUTONICO MICHEL DIAZ Y DIUORO DE CARTE.
- 4) FIRMADA DE LA GACETA OFICIAL DEL DISTRITO FEDERAL DE 30 DE DICIEMBRE DE 2002.
- 5) COPIA AUTORIZADA EN (69) FOLIOS DE LA VERSION LEGISLATIVA DE LA LEY DE LA JUDICIA ORDINARIA DE 24 DE JUNIO DE 2003 (1er PERIODO ORDINARIO DE JUDICIA).

*[Handwritten signature]*  
García

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

**ANEXO 3.**

**TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN**





SUBPROCURADURIA DE LO CONTENCIOSO

ACTOR: ASAMBLEA LEGISLATIVA DEL DISTRITO FEDERAL

DEMANDADOS: JEFE DE GOBIERNO DEL DISTRITO FEDERAL, SECRETARIO DE GOBIERNO Y SECRETARIO DE FINANZAS, TODOS DEL GOBIERNO DEL DISTRITO FEDERAL

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL No. 13/2003

ASUNTO: SE CONTESTA DEMANDA DE CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL

Ciudad de México, a 27 de marzo de 2003

C. MINISTRA OLGA MARIA DEL CARMEN SANCHEZ CORDERO DE GARCIA VILLEGAS  
MINISTRA INSTRUCTORA DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACION

Los suscritos, con el carácter de autoridades demandadas en la presente controversia constitucional, con fundamento en los artículos 83 del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, 5, 15 y 23, fracción I, de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal, en relación con el artículo 23 del Reglamento Interior de la Administración Pública del Distrito Federal, y 11, primer párrafo, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; señalando como domicilio para recibir notificaciones el ubicado en Dr. Lavista No. 144, 3er. Piso, Col. Doctores, Delegación Cuauhtémoc, C.P. 06720 de esta Ciudad, y en términos del artículo 11, segundo párrafo, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, designando como delegados a los señores Licenciados en Derecho, EUGENIO ROBLES AGUAYO, Procurador Fiscal del Distrito Federal, HIJGO CARRASCO IRIARTE, Subprocurador de lo Contencioso, PATRICIA LOPEZ LOPEZ, Subprocuradora de Recursos Administrativos y Autorizaciones; EDGAR CHRISTIAN CRUZ RAMOS, Subdirector de Amparos Locales; LUZ DE AZUCENA RUEDA DE LEON CONTRERAS, Subdirectora de Juicios; MARIA ELENA HERNANDEZ ORTIZ, PEDRO CARBAJAL MORALES, ALICIA HERNANDEZ ROJAS, GABRIEL SANCHEZ DE LA VEGA MONTES y CLAUDIA DEL CARMEN GUILLEN GONZALEZ, indistintamente, ante Usted con el debido respeto, comparecemos para exponer:

TESIS CON FALLA DE ORIGEN



Que con fundamento en lo dispuesto por el artículo 26 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y estando dentro del término para ello concedido, venimos a dar contestación a la demanda de controversia constitucional citada al rubro, por lo que en cumplimiento a lo establecido en el artículo 23 de la Ley en cita, manifestamos:

#### CAUSALES DE IMPROCEDENCIA Y SOBRESEIMIENTO QUE SE ACTUALIZAN

Antes de abordar el estudio de la demanda de controversia constitucional, y por tratarse de una cuestión de orden público, en términos de lo que establece el último párrafo del artículo 19 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, esa H. Suprema Corte de Justicia deberá, en principio, analizar la procedencia e improcedencia de la controversia constitucional que se intenta, con apoyo, además, en las tesis emitidas por ese Poder Judicial Federal que a continuación se transcriben:

"IMPROCEDENCIA.- Sea que las partes la aleguen o no, debe examinarse previamente a la procedencia del juicio de amparo, por ser una cuestión de orden público en el juicio de garantías.

Apéndice al Semanario Judicial de la Federación 1917, 1933, Segunda Parte, Salas y Tesis comunes, Tesis Jurisprudencial 940, Pág. 1533."

"IMPROCEDENCIA.- Siendo el juicio de amparo de orden público, la improcedencia del mismo debe ser examinada de oficio aún cuando ninguna de las partes la haya alegado, y decretarse tan luego como aparezca alguna causa que la funde.

Apéndice al Semanario Judicial de la Federación 1917, 1933, Segunda Parte, Salas y Tesis comunes, Pág. 1538."

En tal entendido, se hacen valer las siguientes causales:

1. PREVIO A LA RECLAMACIÓN DE LA INVALIDEZ DEL DECRETO QUE REFORMA, ADICIONA Y DEROGA DIVERSAS DISPOSICIONES DEL CÓDIGO FINANCIERO DEL DISTRITO FEDERAL, PUBLICADO EN LA GACETA OFICIAL DEL DISTRITO FEDERAL EL 31 DE DICIEMBRE DE 2002, SE DEBIÓ HABER AGOTAR LA VÍA LEGALMENTE PREVISTA PARA LA SOLUCIÓN DEL PROPIO CONFLICTO.

Al respecto, el artículo 122, Apartado C, Base Segunda, fracción II, inciso b), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, dispone:

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN



\*Artículo 122...

C. El Estatuto de Gobierno del Distrito Federal se sujetará a las siguientes bases:

BASE SEGUNDA.- Respecto al Jefe de Gobierno del Distrito Federal:

II. El Jefe de Gobierno del Distrito Federal tendrá las facultades y obligaciones siguientes:

b) Promulgar, publicar y ejecutar las leyes que expida la Asamblea Legislativa, proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia, mediante la expedición de reglamentos, decretos y acuerdos. Asimismo, podrá hacer observaciones a las leyes que la Asamblea Legislativa le envíe para su promulgación, en un plazo no mayor de diez días hábiles.

Si el proyecto observado fuese confirmado por mayoría calificada de dos tercios de los diputados presentes, deberá ser promulgado por el Jefe de Gobierno del Distrito Federal.

En el mismo sentido, el artículo 48 del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, dispone:

"Artículo 48. Los proyectos o decretos que expida la Asamblea Legislativa, se remitirán para su promulgación al Jefe de Gobierno del Distrito Federal, quien podrá hacer observaciones y devolver los proyectos dentro de diez días hábiles con esas observaciones, a no ser que corriendo este término, hubiese la Asamblea cerrado o suspendido sus sesiones, en cuyo caso la devolución deberá hacerse el primer día hábil en que la Asamblea se reúna. De no ser devuelto en ese plazo, se entenderá aceptado y se procederá a su promulgación. El proyecto devuelto con observaciones deberá ser discutido de nuevo por la Asamblea.

Si se aceptasen las observaciones o si fuese confirmado por las dos terceras partes del número total de votos de los diputados presentes en la sesión, el proyecto será ley o decreto y se enviará en los términos aprobados para su promulgación."

Por su parte, el artículo 86 de la Ley Orgánica de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, establece:

"Artículo 86. Las leyes o decretos que expida la Asamblea Legislativa se remitirán para su promulgación al Jefe de Gobierno del Distrito Federal, quien podrá hacer observaciones y devolverlos dentro de diez días hábiles.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN



con esas observaciones, a no ser que, corriendo este término, hubiese la Asamblea cerrado o suspendido sus sesiones, en cuyo caso la devolución deberá hacerse el primer día hábil en que la Asamblea se reúna. De no ser devuelto en este plazo, se entenderá aceptado y se procederá a su promulgación. El decreto o ley devuelto con observaciones deberá ser discutido de nuevo por la Asamblea.

Si se aceptasen las observaciones o si fuese confirmado por las dos terceras partes del número total de votos de los Diputados presentes en la sesión, la ley o decreto se enviará en los términos aprobados, para su promulgación."

De la lectura de los preceptos antes transcritos se desprende que el ejercicio de la facultad del Jefe de Gobierno para formular observaciones a los proyectos de leyes o decretos que la Asamblea Legislativa le remite para su promulgación y publicación, tiene como consecuencia inmediata que tales observaciones sean nuevamente discutidas en la Asamblea Legislativa, bien para que se acepten las mismas, o para que se confirme el proyecto de ley o decreto observado, por mayoría calificada, es decir, siempre y cuando lo aprueben las dos terceras partes del número total de votos de los Diputados presentes en la sesión.

En estas condiciones, un proyecto de ley o decreto respecto del cual el Titular del Ejecutivo del Distrito Federal ha formulado observaciones, se encuentra sujeto al resultado que se obtenga de la nueva discusión que habrá de realizarse en la Asamblea Legislativa.

Ahora bien, en el caso que nos ocupa, uno de los actos cuya invalidez constitucional se reclama es el Decreto que Reforma, Adiciona y Deroga diversas disposiciones del Código Financiero del Distrito Federal, publicado en la Gaceta Oficial del Distrito Federal el 31 de diciembre de 2002; sin embargo, su promulgación y publicación se efectuó de manera paralela al ejercicio de la facultad del Jefe de Gobierno para formular observaciones a los preceptos que consideró inadecuados e inconvenientes.

Lo anterior es así debido a que el Jefe de Gobierno del Distrito Federal, con fecha 29 de enero de 2003 observó y devolvió dentro de los términos legales para ello, a la Asamblea Legislativa sus observaciones en relación con el Decreto que Reforma, Adiciona y Deroga diversas disposiciones del Código Financiero del Distrito Federal, que le fuera remitido para su promulgación y publicación el 30 de diciembre de 2002, en términos de lo dispuesto por los artículos 122, Apartado C, Base Segunda, fracción II, inciso b), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 48 del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, y 86, primer párrafo, parte final, y segundo párrafo, de la Ley Orgánica de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal.

u

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN



Por lo tanto, el Decreto que constituye el acto impugnado, se encuentra sujeto al resultado que se obtenga luego de la discusión, que la Asamblea Legislativa habrá de realizar respecto de las observaciones remitidas por el Jefe de Gobierno, en el entendido de que si se aceptan las observaciones de referencia, o bien, el proyecto es confirmado por las dos terceras partes del número total de Diputados presentes en la sesión, el Decreto se enviará en los términos aprobados al Jefe de Gobierno, para su promulgación y publicación.

Sin embargo, como se aprecia, en el acto cuya invalidez constitucional se reclama en la presente controversia, no se ha agotado aún con la vía legalmente prevista para la solución de ese conflicto, de donde se colige inequívocamente que la acción intentada por la actora resulta improcedente y, en consecuencia, es de sobreseerse la presente controversia constitucional, de conformidad con lo que dispone el artículo 19, fracción VI, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que a la letra dispone:

"Artículo 19. Las controversias constitucionales son improcedentes:

"VI. Cuando no se haya agotado la vía legalmente prevista para la solución del propio conflicto..."

En efecto, es evidente que la vía legalmente prevista para la solución del conflicto que nos ocupa se encuentra descrita en los artículos 122, Apartado C, Base Segunda, fracción II, inciso b), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 48 del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, y 86, primer párrafo, parte final, y segundo párrafo, de la Ley Orgánica de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, y consiste, precisamente, en llevar a cabo en la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, una nueva discusión de los preceptos legales respecto de los cuales el Jefe de Gobierno del Distrito Federal ha formulado sus observaciones, pues sólo después de que se efectúe dicha discusión, se tendrá la posibilidad de impugnarse, situación que no acontece en la especie.

Robustecen las anteriores consideraciones, los criterios jurisdiccionales que a continuación se insertan:

"Novena Epoca  
Instancia: Pleno  
Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta  
Tomo: XIV, Octubre de 2001  
Tesis: P./J. 128/2001  
Página: 803

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. ALCANCE DE LA EXPRESIÓN  
"MOTIVO MANIFIESTO E INDUDABLE DE IMPROCEDENCIA" PARA

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

u



**EL EFECTO DEL DESECHAMIENTO DE LA DEMANDA.** De conformidad con lo dispuesto en el artículo 25 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el Ministro instructor podrá desechar de plano la demanda de controversia constitucional si encontrare motivo manifiesto e indudable de improcedencia. En este contexto, por "manifiesto" debe entenderse lo que se advierte en forma patente y absolutamente clara de la lectura de la demanda, de los escritos aclaratorios o de ampliación, en su caso, y de los documentos que se anexen a tales promociones; mientras que lo "indudable" resulta de que se tenga la certeza y plena convicción de que la causa de improcedencia de que se trate efectivamente se actualiza en el caso concreto, de tal modo que aun cuando se admitiera la demanda y se sustanciara el procedimiento, no sería factible obtener una convicción diversa.

Recurso de reclamación 209/2001, deducido de la controversia constitucional 28/2001, Cámara de Senadores del Congreso de la Unión, 11 de octubre de 2001. Mayoría de ocho votos. Ausentes: Juan Díaz Romero y José de Jesús Guidino Pelayo. Disidente: José Vicente Aguinaco Alemán. Ponente: Olga Sánchez Cordero de García Villegas. Secretario: Pedro Alberto Nava Malagón.

El Tribunal Pleno, en su sesión pública celebrada hoy once de octubre en curso, aprobó, con el número 128/2001, la tesis jurisprudencial que antecede. México, Distrito Federal, a once de octubre de dos mil uno."

\*Novena Época  
Instancia: Pleno  
Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta  
Tomo: IX, Abril de 1999  
Tesis: P/JJ, 12/99  
Página: 275

**CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES, ES IMPROCEDENTE CUANDO NO SE HAYA PROMOVIDO PREVIAMENTE EL RECURSO O MEDIO DE DEFENSA LEGALMENTE PREVISTO PARA RESOLVER EL CONFLICTO O, SI HABIÉNDOLO HECHO, ESTÁ PENDIENTE DE DICTARSE LA RESOLUCIÓN RESPECTIVA.** La causal de improcedencia a que se refiere la fracción VI del artículo 19 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, implica un principio de definitividad para efectos de las controversias constitucionales, que involucra dos cuestiones específicas que consisten, una, en la existencia legal de un recurso o medio de defensa en virtud del cual puedan combatirse al o los actos materia de impugnación en la controversia y lograr con ello su revocación, modificación o nulificación, caso en el que la parte afectada está obligada a agotar previamente a esta acción;

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

U



otra, la existencia de un procedimiento iniciado que no se ha agotado, esto es, que está sustanciándose o que se encuentra pendiente de resolución ante la misma o alguna otra autoridad y cuyos elementos litigiosos sean esencialmente los mismos que los que se plantean en la controversia constitucional, caso en el que el afectado debe esperar hasta la conclusión del procedimiento, para poder impugnar la resolución y, en su caso, las cuestiones relativas al procedimiento desde su inicio.

Controversia constitucional 32/97. Ayuntamiento del Municipio de Valle de Bravo, Estado de México. 22 de febrero de 1999. Mayoría de nueve votos. Ausente: José Vicente Aguinaco Alemán. Disidente: José de Jesús Gudiño Pelayo. Ponente: Sergio Salvador Aguirre Anahuano. Secretaria: Adela Domínguez Salazar.

El Tribunal Pleno, en su sesión privada celebrada el veinticinco de marzo en curso, aprobó, con el número 12/1999, la tesis jurisprudencial que antecede. México, Distrito Federal, a veintiséis de marzo de mil novecientos noventa y nueve."

Abundando en la vía legalmente prevista para la solución del conflicto que nos ocupa, ante la existencia de observaciones formuladas por Jefe de Gobierno del Distrito Federal, tal y como se ha precisado en párrafos que anteceden, es factible destacarse que tales observaciones obedecen a que en Decreto remitido originalmente para su promulgación y publicación, diversos preceptos presentan los vicios e inconveniencias que se detalla de manera general a continuación, en los términos en que fue indicado en el documento de observaciones remitido por el Jefe de Gobierno a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, con fecha veintinueve de enero de dos mil tres.

#### "Disposiciones inconstitucionales

El Decreto remitido al Órgano Ejecutivo por esa Soberanía presenta vicios de inconstitucionalidad que no pueden ser aceptados en nuestro sistema jurídico no sólo desde el punto de vista estricto de la observancia constitucional, sino que dichas violaciones deben ser erradicadas especialmente como efecto de los actos que formalmente se han encomendado al órgano encargado de emitir las disposiciones de carácter general, abstracto e impersonal, máxime que las actuales condiciones democráticas que imperan en la Ciudad de México nos imponen a todos y cada uno de los servidores públicos de los tres órganos de gobierno, la obligación de conducir nuestros actos en estricto apego a la norma fundamental.

En efecto, como se demostrará más adelante en las observaciones específicas a los artículos del Código Financiero del Distrito Federal modificados en virtud del Decreto referido con antelación, esa Asamblea contraviene las previsiones de los

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN



artículos 73, fracción VIII y 122, Apartado A, fracción III, de la propia Constitución, al legislar en materia de deuda pública, al imponer informes no previstos en el texto de la Constitución, así como la consigna de discutir y aprobar disposiciones presupuestarias en periodos distintos al anual.

Al respecto, debe señalarse que no se cumple con los requisitos de fundamentación y motivación de los actos de la autoridad legislativa, ya que es de explorado derecho que la fundamentación y motivación de un acto legislativo debe entenderse como la circunstancia de que dicho órgano, esté facultado constitucionalmente para ello, toda vez que en tratándose de actos legislativos los mismos se satisfacen cuando aquél actúa dentro de los límites de las atribuciones que la Constitución le confiere (fundamentación), y cuando las leyes que emite se refieren a relaciones sociales que reclaman ser jurídicamente reguladas (motivación). En consecuencia, con los actos de ese órgano legislativo del Distrito Federal se ejercen facultades que formal y materialmente estén conferidas al H. Congreso de la Unión."

#### Disposiciones inestatutarias

Acorde con lo dispuesto por el artículo 1º del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal las disposiciones contenidas en el mismo, son de orden público e interés general y son norma fundamental de organización y funcionamiento del Gobierno del Distrito Federal, de conformidad con lo dispuesto en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; en este contexto, también de este ordenamiento estatutario se violenta lo dispuesto por el artículo 24, fracción II, que establece que corresponde al Congreso de la Unión, aprobar anualmente los montos de endeudamiento que deberán incluirse en la Ley de Ingresos del Distrito Federal, que en su caso requiera el Gobierno del Distrito Federal y las entidades de su sector público, conforme a lo dispuesto por la Ley General de Deuda Pública.

A este respecto, y como se desprende de las disposiciones aludidas, la Asamblea contraviene lo dispuesto en este ordenamiento, al pretender legislar en materia de deuda pública y establecer disposiciones que contravienen las facultades encomendadas al Congreso Federal.

#### Disposiciones ilegales

En materia de deuda pública son aplicables al Distrito Federal las disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal ya citadas, así como de la Ley General de Deuda Pública,

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

u





ordenamientos de carácter federal que son de observancia obligatoria para los órganos locales de esta entidad federativa.

Ahora bien, al pretender legislar la Asamblea en esta materia, se contravienen las disposiciones legales que prevén la competencia del H. Congreso de la Unión y de las autoridades federales respecto de la deuda que contrae el Distrito Federal, más aun si se contemplan mayores requisitos o informes que los considerados en los ordenamientos que desde el punto de vista jerárquico son de nivel superior al Código Financiero del Distrito Federal.

#### **Irregularidades en el proceso legislativo**

Dentro del proceso legislativo que culminó con la aprobación del Decreto que nos ocupa, cabe señalar que se presentaron inconsistencias en relación con la fecha en que fueran discutidas y aprobadas las modificaciones al Código Financiero del Distrito Federal, ya que por una parte, el Decreto refiere "Recinto de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, a los veintiséis días del mes de diciembre del año dos mil dos", en tanto que en el oficio remitido al Jefe de Gobierno del Distrito Federal para la promulgación y publicación del mismo, se señala que éste fue aprobado con fecha 29 de diciembre del año 2002.

Aunado a lo anterior, cabe destacar que existieron violaciones en el proceso legislativo, de carácter formal, que trascienden de manera fundamental, ya que en el caso particular, no se dio el trámite correspondiente a las disposiciones discutidas y aprobadas por el Pleno del Órgano Legislativo, debido a que éstas no se encuentran reflejadas en el Decreto de referencia, por lo que estos vicios efectuados durante el proceso legislativo trascienden en la esfera jurídica del contribuyente, generando incertidumbre, ya que se crea confusión con respecto a las disposiciones aprobadas y las que se reflejan en el documento observado.

#### **Disposiciones incongruentes**

Si bien es cierto que en todo el ordenamiento existen diversas disposiciones que regulan supuestos normativos y consecuencias jurídicas distintas, también lo es que dichas disposiciones deben guardar concordancia entre sí, de tal forma que pueda integrarse un ordenamiento cuyas disposiciones no sean contradictorias, en aras de la seguridad jurídica que debe imperar en todo cuerpo normativo.

No obstante, las imprecisiones que se presentan en los artículos observados, no se toma en cuenta la unicidad que debe revestir el Código Financiero del Distrito Federal, razón por la cual

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN



existen artículos que refiriéndose a la misma hipótesis normativa no prevén la misma consecuencia de derecho."

Es por todo lo anterior, que resultaba ineludible para el Jefe de Gobierno del Distrito Federal efectuar las observaciones que se contienen en el documento fechado y remitido a la Asamblea Legislativa con fecha veintinueve de enero del año en curso y, con ello, se evidencia que el mencionado Decreto se encuentra sujeto a la determinación final que resulte de la nueva discusión de tales observaciones.

**2. AUSENCIA DE FACULTADES DE LA PRESIDENTA DE LA COMISIÓN DE GOBIERNO DE LA ASAMBLEA LEGISLATIVA DEL DISTRITO FEDERAL, PARA PROMOVER LA PRESENTE CONTROVERSI A CONSTITUCIONAL.**

En efecto, es preciso destacar que, en términos del artículo 36, fracción VI de la Ley Orgánica de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, quien ostenta la representación oficial de dicho órgano es el Presidente de la Mesa Directiva.

En estas condiciones, resulta completamente inadmisibles que la Presidenta de la Comisión de Gobierno, que promueve la controversia constitucional que nos ocupa, pretenda arrogarse facultades que no le corresponden.

Al respecto, es de precisarse que, si bien es cierto que el artículo 42, fracción II, de la mencionada Ley Orgánica establece que el Presidente de la Comisión de Gobierno ostenta la representación de la Asamblea durante los recesos de la misma, también lo es que dicha representación no es de carácter oficial y, por lo tanto, versa sobre situaciones que, por su importancia, no requieren la atención directa de la Mesa Directiva, a quien se le ha encomendado la representación oficial de la Asamblea Legislativa en los asuntos de importancia y trascendencia, como el que nos ocupa, toda vez que se refiere a la interposición de una controversia constitucional.

Es de destacarse la importancia que adquiere la representación oficial conferida a la Mesa Directiva de la Asamblea Legislativa, lo que se corrobora con el hecho de que dicha representación se reitera en el artículo 36, fracción XVI, de la Ley Orgánica en comentario, en donde se establece que corresponde a la Mesa Directiva la representación de la Asamblea "ante toda clase de autoridades administrativas, jurisdiccionales y militares...".

En este orden de ideas, aunque el texto del artículo 42, fracción II del ordenamiento en cita, otorga a la Comisión de Gobierno la representación de la Asamblea, es evidente que ello no se refiere a los actos o hechos jurídicos de tal importancia, que requieran la representación oficial, que

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN



exclusivamente compete a la Mesa Directiva por conducto de quien la represente.

A más de lo anterior, como se desprende del texto de la demanda, y tal y como la propia actora lo reconoce expresamente en la foja tres de dicho documento, en sesión extraordinaria celebrada el veintinueve de enero de dos mil tres, el Pleno de la Asamblea Legislativa discutió y aprobó por mayoría de votos, el punto de acuerdo que autoriza la presentación de una controversia constitucional ante esa H. Suprema Corte de Justicia de la Nación, con motivo de la promulgación y publicación del Decreto que Reforma, Adiciona y Deroga diversas disposiciones del Código Financiero del Distrito Federal.

Luego entonces, es evidente que el asunto que nos ocupa reviste tal importancia que la presentación de la demanda de controversia constitucional fue aprobada por el propio Pleno de la Asamblea Legislativa, representado por quien actuó a nombre de la Mesa Directiva, quien en su caso, debió ser la promovente de la controversia constitucional, y no así la Comisión de Gobierno, en virtud de que esta última no cuenta con la representación oficial de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal.

Al respecto, resultan aplicables las siguientes tesis jurisprudenciales:

Novena Época  
Instancia: Primera Sala  
Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta  
Tomo: VI, Agosto de 1997  
Tesis: 1a. XVIII/97  
Página: 466

**CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. LA FALTA EVIDENTE DE FACULTADES DE REPRESENTACIÓN CONFORME A LA LEGISLACIÓN ORDINARIA IMPIDE PRESUMIRLA (ARTÍCULO 11, PRIMER PÁRRAFO, DE LA LEY REGLAMENTARIA DE LAS FRACCIONES I Y II DEL ARTÍCULO 105 DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL).** Al no existir duda en cuanto a la falta de representación de la fracción parlamentaria para promover a nombre del Congreso Estatal, cuando así se desprende claramente de las disposiciones de la legislación ordinaria que rige a las partes, no ha lugar a presumir dicha representación en términos de lo dispuesto por la segunda parte del primer párrafo del artículo 11 citado.

Reclamación 23/97, relativa a la controversia constitucional 57/96. Diputados integrantes de la fracción parlamentaria del Partido Acción Nacional de la LIX Legislatura del Estado de Chiapas. 23 de abril de 1997. Cinco votos. Ponente: Olga María del Carmen Sánchez Cordero de García Villegas. Secretario: Osmar Armando Cruz Quiroz.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

u



Nota: Esta tesis no es jurisprudencia.

Véase: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo III-Febrero, tesis P. X/96, página 166, de rubro: "CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. LA PRESUNCIÓN LEGAL EN CUANTO A LA REPRESENTACIÓN Y CAPACIDAD DE LOS PROMOVENTES NO OPERA CUANDO DE LA DEMANDA SE DESPRENDE QUE CARECEN DE LEGITIMACIÓN PARA EJERCER ESA ACCIÓN."

"Novena Época

Instancia: Pleno

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta

Tomo: XIV, Octubre de 2001

Tesis: P./J. 123/2001

Página: 803

Materia: Constitucional Jurisprudencia.

**CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. ALCANCE DE LA EXPRESIÓN "MOTIVO MANIFIESTO E INDUDABLE DE IMPROCEDENCIA" PARA EL EFECTO DEL DESECHAMIENTO DE LA DEMANDA.** De conformidad con lo dispuesto en el artículo 25 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el Ministro instructor podrá desechar de plano la demanda de controversia constitucional si encontrare motivo manifiesto e indudable de improcedencia. En este contexto, por "manifiesto" debe entenderse lo que se advierte en forma patente y absolutamente clara de la lectura de la demanda, de los escritos aclaratorios o de ampliación, en su caso, y de los documentos que se anexen a tales promociones; mientras que lo "indudable" resulta de que se tenga la certeza y plena convicción de que la causa de improcedencia de que se trate efectivamente se actualiza en el caso concreto, de tal modo que aun cuando se admitiera la demanda y se sustanciara el procedimiento, no sería factible obtener una convicción diversa.

Recurso de reclamación 209/2001, deducido de la controversia constitucional 23/2001. Cámara de Senadores del Congreso de la Unión, 11 de octubre de 2001. Mayoría de ocho votos. Ausentes: Juan Díaz Romero y José de Jesús Gudiño Pelayo. Disidente: José Vicente Aguinaco Alemán. Ponente: Olga Sánchez Cordero de García Villegas. Secretario. Pedro Alberto Nava Malagón. El Tribunal Pleno, en su sesión pública celebrada hoy once de octubre en curso, aprobó, con el número 123/2001, la tesis jurisprudencial que antecede. México, Distrito Federal, a once de octubre de dos mil uno."

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN



Novena Época  
Instancia: Primera Sala  
Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta  
Tomo: VI, Agosto de 1997  
Tesis: 1a. XIX/97  
Página: 465  
Materia: Constitucional

CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. LA FALTA DE LEGITIMACIÓN DE LA PARTE ACTORA CONSTITUYE CAUSA DE IMPROCEDENCIA. Si bien la falta de legitimación no está expresamente considerada como causa de improcedencia dentro del artículo 19 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal, también, la fracción VIII dispone que dicha improcedencia puede derivar de alguna disposición de la propia ley. Por tanto, si de conformidad con lo dispuesto por los artículos 1o. y 10, fracción I, de la ley reglamentaria que rige este procedimiento, sólo las entidades, Poderes u órganos a que se refiere el artículo 105 de la Constitución Federal podrán promover la acción de controversia constitucional y si la parte promovente no tiene este carácter, es claro entonces que ésta no puede ejercer la acción constitucional de mérito y que este motivo de improcedencia deriva de la ley en cita. Asimismo, si el promovente también carece de facultades para representar al ente público, en términos de lo dispuesto por la legislación ordinaria que lo rige y no hay motivo para presumiría, es evidente que no se surtan los extremos del artículo 11, primer párrafo, de la ley reglamentaria que establece los medios para acreditar la representación y capacidad de los promoventes; y de ahí que también, por esta causa, surja la improcedencia de la vía de la propia ley. En estas condiciones, se actualiza la causal de improcedencia prevista en la fracción VIII del artículo 19 de la ley reglamentaria.

Reclamación 23/97. Diputados integrantes de la fracción parlamentaria del Partido Acción Nacional de la LIX Legislatura del Estado de Chiapas. 23 de abril de 1997. Cinco votos. Ponente: Olga María del Carmen Sánchez Cordero de García Villegas. Secretario: Osmar Armando Cruz Quiroz. Nota: Esta tesis no es jurisprudencia.

Novena Época  
Instancia: Primera Sala  
Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta  
Tomo: VI, Agosto de 1997  
Tesis: 1a. XVI/97  
Página: 463  
Materia: Constitucional

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN



**CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. LEGITIMACIÓN EN LA CAUSA Y EN EL PROCESO.** La legitimación en la causa, entendida como el derecho sustantivo para poder ejercer la acción, y la legitimación en el proceso, entendida como la capacidad para representar a una de las partes en el procedimiento, son aspectos de carácter procesal que, para el caso de las controversias constitucionales, se cumplen de la siguiente manera: 1. Conforme a lo dispuesto por el artículo 10, fracción I, de la Ley Reglamentaria del Artículo 105 de la Constitución Federal, solamente tienen derecho para acudir a la vía de controversia constitucional las entidades, Poderes u órganos a que se refiere el citado precepto fundamental; de esto se sigue que son estos entes públicos a los que, con tal carácter, les asiste el derecho para ejercer la acción de referencia y 2. De conformidad con lo dispuesto por el primer párrafo del artículo 11 de la ley reglamentaria, atento el texto de la norma y el orden de los supuestos que prevé, el órgano jurisdiccional, primero debe analizar si la representación de quien promueve a nombre de la entidad, Poder u órgano, se encuentra consignada en ley y, en todo caso, podrá entonces presumirse dicha representación y capacidad, salvo prueba en contrario.

Reclamación 23/97. Diputados integrantes de la fracción parlamentaria del Partido Acción Nacional de la LIX Legislatura del Estado de Chiapas. 23 de abril de 1997. Cinco votos. Ponente, Olga María del Carmen Sánchez Cordero de García Villegas. Secretario: Osmar Armando Cruz Quiroz. Nota: Esta tesis no es jurisprudencia."

"Novena Época

Instancia: Primera Sala

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta

Tomo: VI, Agosto de 1997

Tesis: 1a. XVI/97

Página: 466

**CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. LA REPRESENTACIÓN DEBE PREVERSE EN LA LEGISLACIÓN QUE LA RIGE Y EN CASOS EXCEPCIONALES PRESUMIRSE.** De conformidad con lo dispuesto por el artículo 11, primer párrafo, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal, existen dos formas para tener por acreditada la representación de las partes: a) Porque derive de la legislación que las rige, y b) Porque en todo caso se presume dicha representación y capacidad, salvo prueba en contrario. Atento los dos supuestos que prevé la norma y conforme al orden lógico y jurídico en que los propone, para acreditar la representación de quien actúa en nombre del ente público, debe estarse primero a lo dispuesto por la legislación ordinaria que prevé las facultades y sólo en caso de duda, en virtud de la deficiente regulación o laguna legislativa, o por alguna situación análoga, y siempre que existan



elementos que lo permitan, deberá presumirse dicha representación. Esto lleva a considerar que la presunción aludida no puede darse de primer momento, pues sería erróneo considerar que opera en cualquier circunstancia y con independencia de las normas que reglamentan la legitimación del funcionario representante, pues esto llevaría al extremo de hacer nula la regla establecida en la primera parte del primer párrafo del citado artículo 11, ya que de nada serviría atender a la regulación normativa ordinaria, si de cualquier manera se presumiría válida la representación, en términos de la segunda parte de dicho dispositivo, por el simple hecho de acudir a la vía y ostentarse con esas facultades.

Reclamación 23/97, relativa a la controversia constitucional 57/96. Diputados integrantes de la fracción parlamentaria del Partido Acción Nacional de la LIX Legislatura del Estado de Chiapas. 23 de abril de 1997. Cinco votos. Ponente: Olga María del Carmen Sánchez Cordero de García Villegas. Secretario: Osmar Armando Cruz Quiroz.

Nota: Esta tesis no es jurisprudencia.

Véase: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo III-Febrero, LXXIX P. 2000, página 166, de rubro: "CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LA PRESUNCIÓN LEGAL EN CUANTO A LA REPRESENTACIÓN Y CAPACIDAD DE LOS PROMOVENTES NO OPERA CUANDO DE LA DEMANDA SE DESPRENDE QUE CARECEN DE LEGITIMACIÓN PARA EJERCER ESA ACCIÓN."

En este sentido, es contrario a derecho que, por una parte, fuera el Pleno de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal quien autorizara la presentación de la controversia constitucional que nos ocupa y, por otra, la demanda correspondiente fuera suscrita por la Presidenta de la Comisión de Gobierno.

En tal virtud, la presente controversia deberá sobreseerse, toda vez que se actualiza la causal de improcedencia consistente en que la controversia constitucional que se intenta no ha sido promovida por quien ostente la representación oficial de la Asamblea Legislativa, quien pretende promover en su carácter de parte actora.

En tales condiciones, se actualizan las hipótesis previstas en el artículo 19, fracción VIII, en relación con el 10, fracción I, ambos de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que a la letra señalan:

\*Artículo 19.- Las controversias constitucionales son improcedentes:

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN



VIII. En los demás casos en que la improcedencia resulte de alguna disposición de esta ley."

"Artículo 10.- Tendrán el carácter de parte en las controversias constitucionales:

I. Como actor, la entidad, poder u órgano que promueva la controversia...".

En este orden de ideas, resulta evidente que la ocurrente no acredita ostentar la representación oficial de la parte que pretende promover como actora en la presente controversia, por lo que no se satisface el requisito establecido en el último de los numerales citados, actualizándose, en consecuencia, la hipótesis prevista en el artículo 20, fracción II, de la Ley Reglamentaria en cita.

Resulta aplicable por analogía al caso que nos ocupa, la tesis que se inserta a continuación:

"Novena Época

Instancia: Segunda Sala

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta

Tomo: XIV, Octubre de 2001

Tesis: 2a. CLXXXVII/2001

Página: 819

**CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LA REPRESENTACIÓN JURÍDICA ORIGINARIA DE LA CÁMARA DE SENADORES DEL CONGRESO DE LA UNIÓN EN ESTA VÍA, CORRESPONDE AL PRESIDENTE DE SU MESA DIRECTIVA.** Del análisis de lo dispuesto en el artículo 11 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como de la exposición de motivos de dicha ley, se desprende que la representación del actor, demandado y tercero interesado en las controversias constitucionales, se ejerce por conducto de los funcionarios que tengan reconocida originalmente tal facultad por la ley que los rige y que excepcionalmente, salvo prueba en contrario, se presume a favor de quien comparezca a juicio. Ahora bien, si se toma en consideración lo anterior y que de conformidad con lo establecido por el artículo 67, primer párrafo, e inciso b), de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, el presidente de la Mesa Directiva de la Cámara de Senadores de ese órgano legislativo es su representante jurídico, resulta inconcuso que dicho funcionario es quien tiene originariamente su legal representación en las controversias constitucionales, sin que obste el hecho de que entre sus atribuciones esté la de otorgar poderes para actos de administración y para representar a la referida Cámara ante los tribunales, pues en el

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN





numeral últimamente citado se señalan dos formas diversas de representación: una que nace por disposición de la ley, al indicar específicamente el funcionario que tiene la representación de dicho órgano, y otra que dimana de un acto posterior de voluntad (mandato) del funcionario investido expresamente por la ley con facultades de representación jurídica general, la cual constituye un medio diverso para efectos de la representación que prevé el referido artículo 11, ya que en las controversias constitucionales no es permisible la representación por mandato, razón por la que en acatamiento a los principios de supremacía constitucional y especialidad, debe atenderse a lo establecido en los mencionados artículos 105 de la Constitución Federal y 11 de su ley reglamentaria.

Recurso de reclamación 113/2001-PL, deducido de la controversia constitucional 5/2001. Director General de Asuntos Jurídicos y apoderado de la Cámara de Senadores del Congreso de la Unión. (Actor. Distrito Federal, por conducto del jefe de Gobierno). 8 de junio de 2001. Cinco votos. Ponente: José Vicente Aguinaco Alemán. Secretario. Pedro Alberto Nava Malagón.

Nota: La ejecutoria relativa al recurso de reclamación 113/2001-PL, deducido de la controversia constitucional 5/2001, aparece publicada en el Sumario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XIV, julio de 2001, página 927."

### 3. SE FORMULAN ARGUMENTOS TENDIENTES A CONTROVERTIR CUESTIONES DE LEGALIDAD, MISMO QUE NO OPERAN EN UNA CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL.

Con fundamento en lo dispuesto por los artículos 19, fracción VIII, 20, fracción II de la Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en relación con el propio numeral 105, fracción I de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, debe sobreerse la presente controversia constitucional por resultar improcedente la misma, al apoyarse en meras cuestiones de legalidad y no de constitucionalidad.

En efecto, el artículo 105, fracción I, inciso k) de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, establece que la Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá de las controversias constitucionales que se susciten entre dos órganos de gobierno del Distrito Federal, sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales, situación que no acontece en la especie, toda vez que la actora se limita a plantear cuestiones de legalidad, mismas que resultan inoperantes en esta instancia.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN



El objeto de la demanda de controversia constitucional, de acuerdo con los criterios de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, así como de la propia Doctrina, es preservar los límites que la Constitución establece entre entes Federativos, permitiendo para ello, la impugnación de actos y disposiciones generales que afecten las respectivas facultades de cualquiera de los diferentes niveles de gobierno, o que de alguna manera se traduzcan en una invasión a su ámbito competencial, provocada por otro nivel de gobierno, situación que como se demostrará en párrafos posteriores, no acontece en la presente controversia constitucional.

A nuestro juicio, los actos que reclama la actora, no pueden ser materia de controversia constitucional por que la presente controversia que se plantea se reduce a cuestiones de legalidad, tal y como se puede advertir del propio texto de la demanda en donde a foja 25 se preciso lo siguiente:

"Sin embargo, está plenamente acreditado que el Jefe del Distrito Federal omitió apegarse a las normas constitucionales y legales que le otorgan sus facultades y competencias en la materia, para trasgredirlas al promulgar y ordenar la publicación de unos artículos del proyecto de reformas y adiciones al Código Financiero del Distrito Federal enviado por la Asamblea Legislativa y omitir promulgar y publicar otros treinta artículos.."

**4.- FALTA DE LEGITIMACIÓN PASIVA AD PROCESSUM, RESPECTO DE LAS AUTORIDADES DENOMINADAS SECRETARIO DE GOBIERNO Y SECRETARIO DE FINANZAS, AMBOS DEL GOBIERNO DEL DISTRITO FEDERAL, SEÑALADAS COMO DEMANDADAS EN LA PRESENTE CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL.**

La legitimación, desde el punto de vista doctrinal, deriva de las normas que establecen quiénes pueden ser partes en una controversia judicial. Esta capacidad es la aptitud jurídica para ser titular de derechos o de obligaciones de carácter procesal que a las partes se refieren.

Ahora bien, la legitimación procesal es una institución que, atendiendo a su contenido, se divide en *legitimatío ad causam* y *legitimatío ad processum*.

La primera de ellas se identifica con la vinculación de quien invoca un derecho sustantivo que la ley establece en un favor, y que hace valer mediante la intervención de los órganos jurisdiccionales, cuando ese derecho es violado o desconocido.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN



Por su parte, la *legitimatio ad processum*, - invocada para efectos de la presente causal de improcedencia -, constituye un presupuesto procesal que se refiere a la capacidad de las partes para ejecutar válidamente actos procesales y, en consecuencia, es una condición *sine qua non*, para la validez formal del juicio.

En este orden de ideas, la legitimación en el proceso se presenta desde dos ángulos diversos: como legitimación activa *ad processum* y como legitimación pasiva *ad processum*. En el primer caso, se trata de la capacidad de actuar en juicio, otorgada a quien tiene el derecho sustantivo que estima violado o desconocido en su perjuicio. En cambio, la legitimación pasiva *ad processum* se traduce en la capacidad para realizar actos jurídicos de carácter procesal, teniendo como presupuesto un interés **contrario al del actor**.

En esta tesitura, debe destacarse que el artículo 1º del Código Federal de Procedimientos Civiles, de aplicación supletoria a la materia que nos ocupa, de conformidad con lo que establece la parte final del artículo 1º de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 Constitucional, establece que sólo puede iniciar un procedimiento judicial o intervenir en él, quien tenga interés en que la autoridad judicial declare o constituya un derecho o imponga una condena, y quien tenga el interés contrario.

En la presente controversia constitucional se ha señalado como entidad, poder u órgano demandado, a los CC. Jefe de Gobierno del Distrito Federal, Secretario de Gobierno y Secretario de Finanzas, ambos del Gobierno del Distrito Federal; sin embargo, los dos últimos funcionarios señalados no pueden tener tal carácter, en virtud de que no se ubican en la hipótesis que establece el artículo 10, fracción II, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

La disposición en cita precisa que tendrá el carácter de demandado en una controversia constitucional, la entidad, poder u órgano que hubiere emitido y promulgado la norma general o pronunciado el acto que sea objeto de la controversia.

Sin embargo, es por demás evidente que los CC. Secretarios de Gobierno y de Finanzas, ambos del Gobierno del Distrito Federal, no se ubican en los supuestos a que dicho precepto se refiere, en virtud de que, en primer término, no pueden considerarse entidades, poderes u órganos, de conformidad con lo que disponen los artículos 122, segundo párrafo, Constitucional, y 8º, del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, por virtud de los cuales las autoridades locales del Distrito Federal, únicamente son la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, el Jefe de Gobierno del Distrito Federal y el Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

u



Luego entonces, es evidente que los Secretarios de Gobierno y de Finanzas, ambos del Gobierno del Distrito Federal no se encuentran comprendidos en las disposiciones normativas en cita, por lo que no pueden adquirir el carácter de demandados en una controversia constitucional.

En efecto, toda vez que el artículo 105 constitucional, y su Ley Reglamentaria sólo se refieren a entidades, poderes u órganos, y ninguno de tales ordenamientos menciona expresamente a las secretarías de Estado o de Gobierno, como posibles partes demandadas en las controversias constitucionales, se obtiene un motivo manifiesto e indudable de improcedencia de la presente controversia constitucional, de conformidad con lo que dispone el artículo 19, fracción VIII, en relación con el precepto 10, fracción II, ambos de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Sirven de apoyo, las tesis de jurisprudencia que a continuación se transcriben:

\*Novena Época  
Instancia: Pleno  
Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta  
Tomo: XII, Agosto de 2000  
Tesis: P.J.J. 84/2000  
Página: 967

**LEGITIMACIÓN PASIVA EN CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. CARECEN DE ELLA LOS ORGANOS SUBORDINADOS.** Tomando en consideración que la finalidad principal de las controversias constitucionales es evitar que se invada la esfera de competencia establecida en la Constitución Federal, para determinar lo referente a la legitimación pasiva, además de la clasificación de órganos originarios o derivados que se realiza en la tesis establecida por esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, número P. LXXIII/98, publicada a fojas 790, Tomo VIII, diciembre de 1998, Pleno, Novena Época del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, bajo el rubro: "CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. LEGITIMACIÓN ACTIVA Y LEGITIMACIÓN PASIVA.", para deducir esa legitimación, debe atenderse, además, a la subordinación jerárquica. En este orden de ideas, sólo puede aceptarse que tiene legitimación pasiva un órgano derivado, si es autónomo de los sujetos que, siendo demandados, se enumeran en la fracción I del artículo 105 constitucional. Sin embargo, cuando ese órgano derivado está subordinado jerárquicamente a otro ente o poder de los que señala el mencionado artículo 105, fracción I, resulta improcedente tenerlo como demandado, pues es claro que el superior jerárquico, al cumplir la ejecutoria, tiene la obligación de girar, a todos sus subordinados, las órdenes e instrucciones necesarias a

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

u

fin de lograr ese cumplimiento; y estos últimos, la obligación de acatarla aun cuando no se les haya reconocido el carácter de demandados.

Controversia constitucional 26/99. Cámara de Diputados del Congreso de la Unión. 24 de agosto de 2000. Once votos. Ponente: Olga Sánchez Cordero de García Villegas. Secretario: Pedro Alberto Nava Malagón.

El Tribunal Pleno, en su sesión pública celebrada hoy veinticuatro de agosto en curso, aprobó, con el número 84/2000, la tesis jurisprudencial que antecede. México, Distrito Federal, a veinticuatro de agosto de dos mil."

"Novena Epoca

Instancia: Pleno

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta

Tomo: XII, Agosto de 2000

Tesis: P/J. 84/2000

Página: 967

**LEGITIMACION PASIVA EN CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. CARECEN DE ELLA LOS ORGANOS SUBORDINADOS.** Tomando en consideración que la finalidad principal de las controversias constitucionales es evitar que se invada la esfera de competencia establecida en la Constitución Federal, para determinar lo referente a la legitimación pasiva, además de la clasificación de órganos originarios o derivados que se realiza en la tesis establecida por esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, número P. LXXIII/98, publicada a fojas 790, Tomo VIII, diciembre de 1998, Pleno, Novena Epoca del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, bajo el rubro: "CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES, LEGITIMACIÓN ACTIVA Y LEGITIMACIÓN PASIVA.", para deducir esa legitimación, debe atenderse, además, a la subordinación jerárquica. En este orden de ideas, sólo puede aceptarse que tiene legitimación pasiva un órgano derivado, si es autónomo de los sujetos que, siendo demandados, se enumeran en la fracción I del artículo 105 constitucional. Sin embargo, cuando ese órgano derivado está subordinado jerárquicamente a otro ente o poder de los que señala el mencionado artículo 105, fracción I, resulta improcedente tenerlo como demandado, pues es claro que el superior jerárquico, al cumplir la ejecutoria, tiene la obligación de girar, a todos sus subordinados, las órdenes e instrucciones necesarias a fin de lograr ese cumplimiento; y estos últimos, la obligación de acatarla aun cuando no se les haya reconocido el carácter de demandados.

Controversia constitucional 26/99. Cámara de Diputados del Congreso de la Unión. 24 de agosto de 2000. Once votos.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN



Ponente: Olga Sánchez Cordero de García Villegas. Secretario:  
Pedro Alberto Nava Malagón.

El Tribunal Pleno, en su sesión pública celebrada hoy veinticuatro de agosto en curso, aprobó, con el número 84/2000, la tesis jurisprudencial que antecede. México, Distrito Federal, a veinticuatro de agosto de dos mil.

A más de lo anterior, debe resaltarse el hecho referente a que la redacción del artículo 10, fracción II, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, es categórica al establecer que tendrá el carácter de parte demandada, la entidad, poder u órgano que hubiere emitido y promulgado la norma general, situación que de manera ineludible no acontece en la presente instancia.

En este orden de ideas, es más que evidente que ni el C. Secretario de Gobierno, ni el C. Secretario de Finanzas del Gobierno del Distrito Federal llevaron a cabo tal acto de autoridad, pues en términos de los artículos 122, Apartado C, Base Segunda, fracción II, inciso b), de la Constitución Federal, y 67, fracción II, del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, la facultad de promulgar, publicar y ejecutar las leyes que expida la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, corresponde exclusivamente al Jefe de Gobierno.

Luego entonces, es evidente que los CC. Secretarios de Gobierno y de Finanzas, ambos del Gobierno del Distrito Federal, no han tenido intervención alguna en la emisión y publicación del Decreto que Reforma, Adiciona y Deroga Diversas Disposiciones del Código Financiero del Distrito Federal, publicado en la Gaceta Oficial del Distrito Federal el treinta y uno de diciembre de dos mil dos, por lo que la presente controversia deberá sobrepasarse atendiendo a la causal de improcedencia invocada en el presente apartado, de conformidad con lo que dispone los artículos 19, fracción VIII y 20, fracción II, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

5.- AUSENCIA DE LEGITIMACIÓN PASIVA *AD PROCESSUM*, RESPECTO DE LAS AUTORIDADES DENOMINADAS SECRETARIO DE GOBIERNO Y SECRETARIO DE FINANZAS, AMBOS DEL GOBIERNO DEL DISTRITO FEDERAL Y, EN CONSECUENCIA, IMPOSIBILIDAD JURÍDICA DE PRETENDER LA DECLARACIÓN DE INVALIDEZ CONSTITUCIONAL RESPECTO DEL REFRENDO DEL DECRETO QUE REFORMA, ADICIONA Y DEROGA DIVERSAS DISPOSICIONES DEL CÓDIGO FINANCIERO DEL DISTRITO FEDERAL, PUBLICADO EN LA GACETA OFICIAL DEL DISTRITO FEDERAL EL 31 DE DICIEMBRE DE 2002.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

U



intimamente relacionada con la causal de improcedencia y sobresesimiento que se hace valer en el apartado que antecede, se evidencia la improcedencia de presente medio de control constitucional, por cuanto hace al refrendo del Decreto antes precisado.

Habiéndose establecido en el apartado que antecede que los CC. Secretarios de Gobierno y de Finanzas, ambos del Gobierno del Distrito Federal, carecen de legitimación pasiva *ad processum* para intervenir en la presente controversia, es consecuencia inevitable de lo anterior que el acto que a ellos se atribuye no pueda ser impugnado en la presente vía y resulte por demás innecesaria e improcedente la controversia constitucional que se combate.

En este orden de ideas, y solicitando se tengan por reproducidos los argumentos esgrimidos en la causal de improcedencia inmediata anterior, es de reiterarse que, de conformidad con lo que dispone el artículo 10, fracción II, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, tendrá el carácter de demandado en una controversia constitucional, la entidad, poder u órgano que hubiere emitido y promulgado la norma general o pronunciado el acto que sea objeto de la controversia.

Sin embargo, los CC. Secretarios de Gobierno y de Finanzas, ambos del Gobierno del Distrito Federal, no se ubican en los supuestos a que dicho precepto de refiere, en virtud de que, no pueden considerarse entidades, poderes u órganos, de conformidad con lo que disponen los artículos 122, segundo párrafo, Constitucional, y 8º, del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, por virtud de los cuales las autoridades locales del Distrito Federal, únicamente son la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, el Jefe de Gobierno del Distrito Federal y el Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal.

Los Secretarios en cuestión al no encontrarse comprendidos en las disposiciones normativas en cita, no pueden adquirir el carácter de demandados en una controversia constitucional, y por los cuales se debe sobreseer la misma.

En consecuencia, el acto que a ellos se reclama, tampoco puede ser analizado en la presente vía, máxime si se considera que éste se hace consistir en el refrendo que los CC. Secretarios antes precisados, efectuaron respecto del Decreto publicado por el Jefe de Gobierno del Distrito Federal.

Tiene aplicación al caso en estudio, la siguiente tesis jurisprudencial:

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN



Octava Época  
Instancia: Sala Auxiliar  
Fuente: Semanario Judicial de la Federación  
Tomo: IV, Primera Parte, Julio a Diciembre de 1939  
Página: 351

**PROMULGACION Y REFRENDO. REVISION. CONSTITUCION DE BAJA CALIFORNIA.** Si como la quejosa reclamó del Secretario General de Gobierno el "refrendo y autorización" de la Ley Orgánica Municipal para el Estado de Baja California, por estar que dicha ley es inconstitucional, pero no por vicios propios del refrendo o autorización, sino en atención al contenido de la referida ley, y el juez de Distrito le otorgó a la quejosa la protección constitucional solicitada en atención a que estimó que el precepto impugnado de la Ley Orgánica Municipal viola la Constitución General de la República, pero no por vicios propios del refrendo, sino por su propio contenido, resulta incuestionable que como el Secretario General de Gobierno del Estado de Baja California no intervino en la promulgación de la ley reclamada, ni actuó en representación del órgano que sí intervino y, en todo caso, no se afectó directamente al acto que emitió, debe concluirse que el recurso de revisión que interpuso es improcedente y, en consecuencia, deberá desecharse. En otras palabras, como la promulgación implica la aprobación de un proyecto de ley por parte del Ejecutivo y la abstención del veto, y el refrendo o autorización sólo implican la aprobación de la promulgación y en forma indirecta de la ley (artículos 34 y 52, fracción 1, de la Constitución local), el Secretario General de Gobierno no está legitimado para expresar agravios respecto del contenido de la ley local que refrendó, de acuerdo con lo establecido en el artículo 87 de la Ley de Amparo.

Amparo en revisión 3414/S4. Adriana Cortez Reyna. 30 de agosto de 1939. 5 votos. Ponente: Guillermo Guzmán Orozco. Secretario: Gerardo Dávila Gaona."

Así entonces, al efectuar el refrendo del multitudinado Decreto, los CC. Secretarios de Gobierno y de Finanzas, ambos del Gobierno del Distrito Federal, no intervinieron en la promulgación y publicación del Decreto que por esta vía se reclama, ni actuaron en representación del Jefe de Gobierno de Distrito Federal, a quien exclusivamente corresponden los actos de promulgación y publicación, por lo que deberá sobreseerse en el presente asunto, con fundamento en la causal prevista en el artículo 19, fracción VIII, en relación con el precepto 20, fracción II, ambos de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN





G. INEXISTENCIA DEL ACTO CONTROVERTIDO, DENOMINADO "ORDEN DE PUBLICACIÓN EN FORMA PARCIAL DEL DECRETO QUE REFORMA, ADICIONA Y DEROGA DIVERSAS DISPOSICIONES DEL CÓDIGO FINANCIERO DEL DISTRITO FEDERAL, PUBLICADO EN LA GACETA OFICIAL DEL DISTRITO FEDERAL EL 31 DE DICIEMBRE DE 2002".

Sobre este aspecto es preciso destacar que se actualiza en la especie la causal de sobrelamiento prevista en el 20, fracción III, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que dispone:

"Artículo 20. El sobrelamiento procederá en los siguientes casos:

"III Cuando de las constancias de autos apareciere claramente demostrado que no existe la norma o acto materia de la controversia, o cuando no se probare la existencia de este último;...".

Es evidente que la parte actora pretende que mediante la figura de la controversia constitucional se declare la invalidez constitucional del acto que ella denomina "orden de publicación" del multicitado Decreto que nos ocupa; sin embargo, pierde de vista que no puede atribuirse al Titular del Ejecutivo del Distrito Federal un acto consistente en "ordenar la publicación" de un Decreto, pues es él, quien tiene la facultad y, al mismo tiempo la obligación de promulgar, publicar y ejecutar las leyes que expida la Asamblea Legislativa, de conformidad con lo que disponen los artículos 122, Apartado C, Base II, Fracción II, inciso b), Constitucional y 67, fracción II, del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal.

En este sentido, es evidente la inexistencia jurídica del acto cuya invalidez constitucional pretende la actora, pues el Jefe de Gobierno no ordena publicar, sino que es él mismo quien lleva a cabo la publicación, pues es esta una facultad y una obligación que tiene conferidas por virtud de los preceptos antes señalados, que disponen:

"Artículo 122...

C. El Estatuto de Gobierno del Distrito Federal se sujetará a las siguientes bases:

BASE SEGUNDA. Respecto al Jefe de Gobierno del Distrito Federal.

II. El Jefe de Gobierno del Distrito Federal tendrá las facultades y obligaciones siguientes:

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

4



El Promulgar, publicar y ejecutar las leyes que expida la Asamblea Legislativa, proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia, mediante la expedición de reglamentos, decretos y acuerdos. Asimismo, podrá hacer observaciones a las leyes que la Asamblea Legislativa le envíe para su promulgación, en un plazo no mayor de diez días hábiles."

"Artículo 67. Las facultades y obligaciones del Jefe de Gobierno del Distrito Federal son las siguientes:

II. Promulgar, publicar y ejecutar las leyes y decretos que expida la Asamblea Legislativa, proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia, mediante la expedición de reglamentos, decretos y acuerdos;"

De la lectura anterior, se desprende que no existe posibilidad alguna de que el Jefe de Gobierno dicte una "orden de publicación", pues la facultad de promulgar, publicar y ejecutar las leyes que expida la Asamblea Legislativa sólo a él compete, tal y como quedó acreditado en párrafos precedentes.

Es de precisarse que en términos doctrinales, se entiende por promulgación, el reconocimiento solemne legislativo por el Ejecutivo de que una ley ha sido aprobada, conforme al proceso legislador establecido en la Constitución, y tiene como efecto que debe ésta ser obedecida.

Una vez precisado lo anterior, es de concluirse que la promulgación se materializa a través de un decreto del Ejecutivo Local, que da a conocer el contenido de la ley debidamente aprobada y sancionada.

Por su parte, los tratadistas refieren que la publicación consiste en el hecho material de insertar en el órgano de difusión los textos, tanto de la ley en sí, como del Decreto de promulgación, con el objeto de que puedan ser conocidos y obedecidos por la población en general y, de manera especial, por sus destinatarios inmediatos en cuanto entre en vigor.

En este contexto, la publicación es una obligación del Titular del Poder Ejecutivo, para que una vez que la ley ha sido discutida, aprobada y sancionada, se dé a conocer a la población, a través del órgano de difusión correspondiente, con lo que aquella adquiere fuerza obligatoria, inicia su vigencia y despliega todos sus efectos.

Asimismo, es aplicable la tesis que a continuación se transcribe:

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

u



"Novena Epoca  
Instancia: Segunda Sala  
Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta  
Tomo: V, Marzo de 1997  
Tesis: 2a. XXVII/97  
Página: 490

**PROMULGAR, PUBLICAR Y CIRCULAR LAS LEYES SON VOCABLOS SINONIMOS.** Si los términos en que está redactado el precepto de una Constitución Local conforme al cual se otorgan facultades al gobernador para promulgar, publicar y hacer circular las leyes que expide el Congreso Local, son similares al contenido de los numerales 70, 72, inciso a), 89, fracción I, de la Carta Magna, deben también estimarse como sinónimos los vocablos "promulgar, publicar y circular", con apoyo en la tesis sustentada por el Tribunal Pleno, visible en la página doscientos veinticuatro de los volúmenes ciento treinta y nueve a ciento cuarenta y cuatro de la Séptima Epoca, de rubro "PROMULGACION Y PUBLICACION DE LAS LEYES.", pues con fundamento en dicha tesis, la orden o facultad contenida en el precepto constitucional local, consistente en que el titular del Poder Ejecutivo haga circular las leyes del Congreso de la entidad federativa, no es otra cosa que la de promulgar o publicar formalmente la ley, por lo que ningún agravio se irroga con tener por inexistente un acto reclamado consistente en la "circulación" de una ley local, al haberse tenido como cierto el diverso acto relativo a la promulgación, ya que esos términos deben considerarse como sinónimos.

Amparo en revisión 3142/96. Sandro Robledo Alvarez y otro. 26 de febrero de 1997. Cinco votos. Ponente: Genaro David Góngora Pimentel. Secretaria: María Guadalupe Saucedo Zavala."

En tal virtud, la controversia constitucional planteada en la presente vía es de sobreseer, por cuanto hace al acto que se hace consistir en la "orden de publicación" del Decreto que Reforma, Adiciona y Deroga diversas disposiciones del Código Financiero del Distrito Federal, publicado en la Gaceta Oficial del Distrito Federal el 31 de diciembre de 2002, atendiendo a lo expuesto, y con fundamento en el antes citado artículo 20, fracción III, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN



**7.- NO SE FORMULAN CONCEPTOS DE INVALIDEZ SUFICIENTES PARA ACREDITAR LA LESIÓN, AGRAVIO O PERJUICIO QUE LE CAUSAN LOS ACTOS QUE CONTRAVIERTE Y CONSIDERAR INCONSTITUCIONALES LOS ACTOS QUE RECLAMA.**

Procede se decrete el sobreseimiento de la presente controversia constitucional, en razón de que la actora, según se advierte de su propio escrito de controversia constitucional, no formula verdaderos conceptos de invalidez que acrediten la inconstitucionalidad de los actos que reclama máxime cuando la actora no expresa la causa de pedir, señalándose la lesión o agravio que se estima que causa el acto, resolución o Ley controvertida, y los motivos que lo originaron para que su señoría pueda estudiarlos con claridad.

De la lectura que su señoría efectúe a la propia demanda, apreclará que la actora no acredita los motivos que originan las lesiones o agravios que dichas normas producen a su esfera jurídica, mismos que desde luego, tendrían que estar vinculadas a los principios constitucionales que estima vulnerados en su perjuicio.

Así pues, no obstante que la demandante expone una serie de argumentos con base en los que pretende sustentar la supuesta violación de las normas constitucionales que invoca, los cierto es que dichos argumentos o conceptos de invalidez no constituyen motivos que demuestren la existencia del agravio causado a su esfera jurídica, toda vez que las manifestaciones que vierte, no son razonamientos que demuestren la inconstitucionalidad de los actos que reclama.

En esos términos, con fundamento en los artículos 19, fracción VIII y 20, fracción II de la Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, procede decretar el sobreseimiento de la presente demanda de controversia constitucional.

**8.- LA SENTENCIA QUE SE EMITIERA EN PERJUICIO DE LAS DEMANDADAS, SERÍA DE IMPOSIBLE EJECUCIÓN.**

Debe sobreseerse la presente controversia constitucional con fundamento en los artículos 19, fracción VIII, 20, fracción II y 41, fracción IV de la Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, toda vez que la sentencia que se emitiera al respecto en perjuicio de las autoridades demandadas en la presente controversia constitucional, sería de imposible ejecución.



Esto es así, suponiendo sin conceder que la sentencia que se dictara en la presente controversia constitucional fuera favorable a la actora y que declarará la invalidez de los actos que reclama, para cumplirla, sería necesario regresar al Decreto que Reforma, Adiciona y Deroga diversas disposiciones del Código Financiero del Distrito Federal para el 2003, que envió la Asamblea Legislativa, a fin de que el Jefe de Gobierno del Distrito Federal, realice las observaciones al mismo y lo devuelva a ese órgano legislativo, ejerciendo su derecho de Veto.

Lo que motiva la imposible ejecución es el hecho de que se resquebrajaría todo el sistema impositivo del Distrito Federal, con consecuencias desastrosas para las finanzas públicas de la Ciudad, pues todo lo recaudado y realizado en la materia, no tendría sustento o soporte constitucional, lo que sería una cosa muy grave y delicada. La cuestión se complica además porque el Jefe de Gobierno del Distrito Federal, como ya ha quedado precisado en párrafos anteriores, ya efectuó sus observaciones respectivas, motivo por el cual tendría que efectuar de nueva cuenta otras respecto al mismo texto, lo que no está contemplado en la Ley Fundamental.

Se insiste que es procedente el sobreseimiento de la presente controversia constitucional, pues no habría manera de cumplir con la sentencia respectiva sin adolecer de inconstitucionalidad el propio acto de cumplimiento de la misma.

**9.- La Asamblea Legislativa del Distrito Federal no adoptó su resolución por mayoría de votos, al acordar acudir a la Suprema Corte de Justicia de la Nación por la vía de controversia constitucional.**

Debe sobreseerse la presente controversia constitucional con fundamento en los artículos 19, fracción VIII y 20, fracción II, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, toda vez que la actora en ningún momento adoptó resolución por mayoría de votos al momento en que acordó acudir a la Suprema Corte de Justicia de la Nación por la vía que controversia constitucional.

En ese contexto, de la versión estenográfica de la Sesión Permanente celebrada el 29 de enero del 2003, se desprende el siguiente punto del Acuerdo:

"Se aprueba la presentación de una demanda de controversia constitucional ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la que se promueva la invalidez constitucional de los actos del Jefe de Gobierno del Distrito Federal que invaden la esfera de competencia constitucional de la Asamblea Legislativa del Distrito

u



Federal, con relación a la promulgación y publicación del decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones del Código Financiero del Distrito Federal."

Así las cosas, se estima que la actora no se encuentra legitimada para interponer la presente demanda de controversia constitucional en contra de los Secretarios de Gobierno y de Finanzas del Gobierno del Distrito Federal, ni del refrendo del Decreto antes citado, ya que el Acuerdo adoptado por ese Órgano Legislativo, expresamente se refiere a la interposición de la demanda de controversia constitucional en contra del Jefe de Gobierno del Distrito Federal, de ahí que no se cumpla con lo previsto por el artículo 31, fracción I del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal que al efecto establece que:

"Artículo 31.- Para acudir ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación en el procedimiento a que se refiere el artículo 29, será necesario que:

I.- La Asamblea Legislativa así lo acuerde en la sesión respectiva."

Además, cabe resaltar que el artículo 116 del Reglamento para el Gobierno Interior de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, dispone que este Órgano Legislativo dictará sus resoluciones por medio de votaciones; que habrá tres clases de votaciones: nominal, por cedula y económicas; y que todas las resoluciones se adoptarán por mayoría de votos de los Diputados presentes, excepto en aquellos casos en que las disposiciones legales aplicables señalen la aprobación por una mayoría calificada.

De lo anterior, se colige que la actora para acordar acudir a la Suprema Corte de Justicia de la Nación por la vía de controversia constitucional, debió adoptar su resolución por mayoría de votos, sin embargo, de la versión estenográfica antes señalada, no se deriva este supuesto ya que aun cuando la votación se realizó de forma económica, no se estableció resultado de la misma, aunado a que la actora en la referida demanda a foja 3 señaló expresamente que:

"El requisito que se señala en la fracción I del artículo 31 del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal ha sido cumplido por mi representada, como se acredita con la copia certificada de la versión estenográfica de la sesión extraordinaria del Pleno de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, celebrada el día 29 de enero de 2003, que se adjunta a la presente como Anexo CINCO, en donde se aprecia que el Pleno de esta Asamblea discutió y aprobó por mayoría de votos el punto de acuerdo que autoriza la presentación de una controversia constitucional ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación en contra de los actos del Jefe de Gobierno del Distrito Federal, con motivo de la promulgación y publicación del Decreto que Reforma, Adiciona y Deroga diversas disposiciones del Código Financiero del

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

u



Distrito Federal, toda vez que se consideró que con dichos actos se invadió la esfera de competencia constitucional de mi representada."

De la anterior transcripción se advierte que la actora no acreditó dicho supuesto, por lo que se reitera la violación al artículo 31, fracción I del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal.

#### CONTESTACIÓN DE HECHOS

1. Los antecedentes marcados con los números 1 y 4 del capítulo correspondiente, ni se afirman ni se niegan, por no ser propios de las autoridades demandadas.
2. Los antecedentes marcados con los números 2 y 3 del capítulo respectivo, son ciertos.

#### REFUTACIÓN AL ÚNICO CONCEPTO DE INVALIDEZ CONSTITUCIONAL

**PRIMERO. INEXISTENCIA ABSOLUTA DE INVASIÓN DE COMPETENCIA POR PARTE DEL JEFE DE GOBIERNO, A LA ASAMBLEA LEGISLATIVA DEL DISTRITO FEDERAL.**

Al respecto, la promovente expresa:

"EL JEFE DE GOBIERNO DEL DISTRITO FEDERAL, AL PROMULGAR Y ORDENAR LA PUBLICACIÓN EN FORMA PARCIAL DEL DECRETO QUE REFORMA, ADICIONA Y DEROGA DIVERSAS DISPOSICIONES DEL CÓDIGO FINANCIERO DEL DISTRITO FEDERAL EN LA GACETA OFICIAL DEL DISTRITO FEDERAL; Y LOS SECRETARIOS DE GOBIERNO Y DE FINANZAS DEL GOBIERNO DEL DISTRITO FEDERAL, AL REFRENDAR EL MISMO DECRETO, INVADIERON LA ESFERA DE COMPETENCIA CONSTITUCIONAL DE LA ASAMBLEA LEGISLATIVA DEL DISTRITO FEDERAL".

No obstante las manifestaciones de la actora, es preciso destacar en primer momento que en el caso que nos ocupa, no ha existido invasión alguna a la facultad exclusiva de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, para adicionar o derogar los diversos artículos que componen el Código Financiero del Distrito Federal, ni tampoco estamos en presencia de un acto

u



por virtud del cual el Jefe de Gobierno pretenda arrogarse facultades que no le corresponden y "derogar" ciertos preceptos incluidos en el multicitado Decreto, como pretende sostener la actora.

No existe invasión alguna en la esfera de competencia constitucional que tiene encomendada la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, en que hubiese incurrido el Jefe de Gobierno, tal y como se desprende del análisis comparativo de algunas de las facultades conferidas a cada uno de estos órganos de gobierno, en el ámbito que nos ocupa, y que se detallan en lo conducente, a continuación:

FACULTADES DE LA ASAMBLEA LEGISLATIVA DEL DISTRITO FEDERAL	FACULTADES DEL JEFE DE GOBIERNO DEL DISTRITO FEDERAL
<p>Artículo 122, Apartado C, Base Primera, fracción V, Constitucional</p> <p>a) Expedir su ley orgánica, la que será enviada al Jefe de Gobierno del Distrito Federal para el solo efecto de que ordene su publicación;</p> <p>b) Examinar, discutir y aprobar anualmente el presupuesto de egresos y la ley de ingresos del Distrito Federal, aprobando primero las contribuciones necesarias para cubrir el presupuesto.</p> <p>...</p> <p>c) Revisar la cuenta pública del año anterior, por conducto de la Contaduría Mayor de Hacienda de la Asamblea Legislativa, conforme a los criterios establecidos en la fracción IV del artículo 74, en lo que sean aplicables.</p> <p>...</p> <p>e) Expedir las disposiciones legales para organizar la hacienda pública, la contaduría mayor y el presupuesto, la contabilidad y el gasto público del Distrito Federal;</p> <p>...</p> <p>g) Legislar en materia de</p>	<p>Artículo 122, Apartado C, Base Segunda, fracción II, Constitucional</p> <p>a) Cumplir y ejecutar las leyes relativas al Distrito Federal que expida el Congreso de la Unión, en la esfera de competencia del órgano ejecutivo a su cargo o de sus dependencias;</p> <p>b) Promulgar, publicar y ejecutar las leyes que expida la Asamblea Legislativa, proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia, mediante la expedición de reglamentos, decretos y acuerdos. Asimismo, podrá hacer observaciones a las leyes que la Asamblea Legislativa le envíe para su promulgación, en un plazo no mayor de diez días hábiles. Si el proyecto observado fuese confirmado por mayoría calificada de dos tercios de los diputados presentes, deberá ser promulgado por el Jefe de Gobierno del Distrito Federal;</p> <p>c) Presentar iniciativas de leyes o decretos ante la Asamblea Legislativa;</p> <p>...</p>





FACULTADES DE LA ASAMBLEA LEGISLATIVA DEL DISTRITO FEDERAL	FACULTADES DEL JEFE DE GOBIERNO DEL DISTRITO FEDERAL
Administración Pública Local, su régimen interno y de procedimientos administrativos;	
<b>Artículo 42 del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal</b>	<b>Artículo 67 del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal</b>
I. Expedir su Ley Orgánica que regulará su estructura y funcionamiento internos, que será enviada al Jefe de Gobierno del Distrito Federal, para el sólo efecto de que ordene su publicación;	I. Iniciar leyes y decretos ante la Asamblea Legislativa;
II. Examinar, discutir y aprobar anualmente la Ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos del Distrito Federal, aprobando primero las contribuciones necesarias para cubrir el presupuesto;	II. Promulgar, publicar y ejecutar las leyes y decretos que expida la Asamblea Legislativa, proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia, mediante la expedición de reglamentos, decretos y acuerdos;
...	III. Cumplir y ejecutar las leyes relativas que expida el Congreso de la Unión en la esfera y competencia del órgano ejecutivo a su cargo o de sus dependencias;
III. Formular su proyecto de presupuesto que enviará oportunamente al Jefe de Gobierno del Distrito Federal para que éste ordene su incorporación en el Proyecto de Presupuesto de Egresos del Distrito Federal;	IV. Formular proyectos de reglamentos sobre leyes del Congreso de la Unión relativas al Distrito Federal y vinculadas con las materias de su competencia, y someterlos a la consideración del Presidente de la República;
...	...
IX. Expedir las disposiciones legales para organizar la hacienda pública, la contaduría mayor y el presupuesto, la contabilidad y el gasto público del Distrito Federal;	XII. Presentar a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal a más tardar el día treinta de noviembre, la iniciativa de Ley de Ingresos y el Proyecto de Presupuesto de Egresos para el año inmediato siguiente, o hasta el día veinte de diciembre, cuando inicie su encargo en dicho mes
XI. Legislar en materia de administración pública local, su régimen interno y de procedimientos administrativos;	...
XIX. Revisar la Cuenta Pública del año anterior que le remita el Jefe de	XIII. Enviar a la Comisión de Gobierno de la Asamblea

u

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN



FACULTADES DE LA ASAMBLEA LEGISLATIVA DEL DISTRITO FEDERAL	FACULTADES DEL JEFE DE GOBIERNO DEL DISTRITO FEDERAL
Gobierno del Distrito Federal en los términos de este Estatuto y demás disposiciones aplicables; ...	Legislativa la Cuenta Pública del año anterior;  XIV. Someter a la consideración del Presidente de la República la propuesta de los montos de endeudamiento necesarios para el financiamiento del Presupuesto de Egresos del Distrito Federal en los términos que disponga la Ley General de Deuda Pública;  XV. Informar al Presidente de la República sobre el ejercicio de los recursos correspondientes a los montos de endeudamiento del gobierno del Distrito Federal y de las entidades de su sector público e igualmente a la Asamblea Legislativa al rendir la Cuenta Pública,  XVIII. Remitir a la Asamblea Legislativa dentro de los cuarenta y cinco días posteriores a la fecha del corte del periodo respectivo, los informes trimestrales sobre la ejecución y cumplimiento de los presupuestos y programas aprobados para la revisión de la Cuenta Pública del Distrito Federal;

Con base en lo anterior, es fácil advertir que el Jefe de Gobierno ha actuado, en todo momento, dentro del marco de facultades y obligaciones que le imponen tanto la Carta Magna, como el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, sin invadir en modo alguno la esfera de competencia constitucional y legal conferida a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal que la propia actora advierte de manera errónea.

Ahora bien, lo que sucedió realmente es que el Jefe de Gobierno, con fundamento en lo dispuesto por los artículos 122, Apartado C, Base segunda, fracción II, inciso b) Constitucional; 48, primer párrafo, del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal y 86, primer párrafo, de la Ley Orgánica de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, promulgó y publicó parcialmente el Código Financiero del Distrito Federal, observando y devolviendo con fecha

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN



29 de enero del 2003, dentro del término que los ordenamientos referidos en este párrafo disponen, los artículos del Decreto en comento, para su revisión de ese H. Órgano Legislativo, expresando los argumentos y fundamentos técnico-jurídicos que fundamentan su actuación.

**En efecto, en términos de lo dispuesto por el artículo 122, Apartado c, Base Segunda, fracción II, inciso b, constitucional, el Jefe de Gobierno del Distrito Federal cuenta con el plazo de diez días hábiles para formular observaciones a las leyes que la Asamblea Legislativa le envíe para su promulgación.**

En este sentido, es preciso destacar que el Jefe de Gobierno del Distrito Federal ha ejercitado la facultad que le confiere el artículo 122, base segunda, fracción II, inciso b), Constitucional, para hacer observaciones a las leyes que la Asamblea Legislativa le envíe para su promulgación y publicación, en un plazo no mayor de diez días hábiles, tal y como se demuestra con el documento fechado y entregado en la Asamblea Legislativa el veintinueve de enero del año en curso, mismo que se ofrece en copia con acuse de recibo original, por virtud del cual el Jefe de Gobierno del Distrito Federal observa y devuelve, en la parte que no estaba de acuerdo, el Texto que Reforma, Adiciona y Deroga diversas disposiciones del Código Financiero del Distrito Federal, para su revisión por el órgano legislativo.

Efectivamente, en términos del precepto constitucional citado en el párrafo que antecede, **el Jefe de Gobierno del Distrito Federal tiene el plazo de diez días hábiles para formular observaciones a las leyes que la Asamblea Legislativa le envíe para su promulgación.**

En el mismo sentido, el artículo 48, primer párrafo, del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, establece:

**"Artículo 48.** Los proyectos de leyes o decretos que expida la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, se remitirán para su promulgación al Jefe de Gobierno del Distrito Federal, quien podrá hacer observaciones y devolver los proyectos dentro de diez días hábiles con esas observaciones, a no ser que, corriendo este término, hubiese la Asamblea cerrado o suspendido sus sesiones, en cuyo caso la devolución deberá hacerse el primer día hábil en que la Asamblea se reúna. De no ser devuelto en este plazo, se entenderá aceptado y se procederá a su promulgación. El proyecto devuelto con observaciones deberá ser discutido de nuevo por la Asamblea."

igualmente, el artículo 86, primer párrafo, de la Ley Orgánica de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, dispone:

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN



"Artículo 86. Las leyes o decretos que expida la Asamblea Legislativa se remitirán para su promulgación al Jefe de Gobierno del Distrito Federal, quien podrá hacer observaciones y devolverlos dentro de diez días hábiles con esas observaciones, a no ser que, corriendo este término, hubiese la Asamblea cerrado o suspendido sus sesiones, en cuyo caso la devolución deberá hacerse el primer día hábil en que la Asamblea se reúna. De no ser devuelto en este plazo, se entenderá aceptado y se procederá a su promulgación. El decreto o ley devuelto con observaciones deberá ser discutido de nuevo por la Asamblea."

De este modo, el ejercicio de la facultad que tiene el Jefe de Gobierno del Distrito Federal para observar y devolver en los términos precisados por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Estatuto de Gobierno del Distrito Federal y Ley Orgánica de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, dentro del proceso legislativo, el decreto que le envía la Asamblea Legislativa para su promulgación y publicación, conocida como derecho de veto, constituye el acto por el cual el Ejecutivo expresa su desaprobación y falta de consentimiento con el decreto, por contener vicios, defectos, o por ser inconveniente, tal y como se puede advertir del propio documento que con fecha veintinueve de enero de dos mil tres, el Jefe de Gobierno del Distrito Federal envió a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal y en el cual se precisó lo siguiente:

#### "Disposiciones inconstitucionales

El Decreto remitido al Órgano Ejecutivo por esa Soberanía presenta vicios de inconstitucionalidad que no pueden ser aceptados en nuestro sistema jurídico no sólo desde el punto de vista estricto de la observancia constitucional, sino que dichas violaciones deben ser erradicadas especialmente como efecto de los actos que formalmente se han encomendado al órgano encargado de emitir las disposiciones de carácter general, abstracto e impersonal, máxime que las actuales condiciones democráticas que imperan en la Ciudad de México nos imponen a todos y cada uno de los servidores públicos de los tres órganos de gobierno, la obligación de conducir nuestros actos en estricto apego a la norma fundamental.

En efecto, como se demostrará más adelante en las observaciones específicas a los artículos del Código Financiero del Distrito Federal modificados en virtud del Decreto referido con anterioridad, esa Asamblea contraviene las previsiones de los artículos 73 fracción VIII y 122, Apartado A, fracción III, de la propia Constitución, al legislar en materia de deuda pública, al imponer informes no previstos en el texto de la Constitución, así como la consigna de discutir y aprobar disposiciones presupuestarias en períodos distintos al anual.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN



Al respecto, debe señalarse que no se cumple con los requisitos de fundamentación y motivación de los actos de la autoridad legislativa, ya que es de explorado derecho que la fundamentación y motivación de un acto legislativo debe entenderse como la circunstancia de que dicho órgano, esté facultado constitucionalmente para ello, toda vez que en tratándose de actos legislativos los mismos se satisfacen cuando aquél actúa dentro de los límites de las atribuciones que la Constitución le confiere (fundamentación), y cuando las leyes que emite se refieren a relaciones sociales que reclaman ser jurídicamente reguladas (motivación). En consecuencia, con los actos de ese órgano legislativo del Distrito Federal se ejercen facultades que formal y materialmente estén conferidas al H. Congreso de la Unión."

#### Disposiciones inestatutarias

Acorde con lo dispuesto por el artículo 1º del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal las disposiciones contenidas en el mismo, son de orden público e interés general y son norma fundamental de organización y funcionamiento del Gobierno del Distrito Federal, de conformidad con lo dispuesto en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; en este contexto, también de este ordenamiento estatutario se violenta lo dispuesto por el artículo 24, fracción II, que establece que corresponde al Congreso de la Unión, aprobar anualmente los montos de endeudamiento que deberán incluirse en la Ley de Ingresos del Distrito Federal, que en su caso requiera el Gobierno del Distrito Federal y las entidades de su sector público, conforme a lo dispuesto por la Ley General de Deuda Pública.

A este respecto, y como se desprende de las disposiciones aludidas, la Asamblea contraviene lo dispuesto en este ordenamiento, al pretender legislar en materia de deuda pública y establecer disposiciones que contravienen las facultades encomendadas al Congreso Federal.

#### Disposiciones ilegales

En materia de deuda pública son aplicables al Distrito Federal las disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal ya citadas, así como de la Ley General de Deuda Pública, ordenamientos de carácter federal que son de observancia obligatoria para los órganos locales de esta entidad federativa.

Ahora bien, al pretender legislar la Asamblea en esta materia, se contravienen las disposiciones legales que prevén la competencia del H. Congreso de la Unión y de las autoridades

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN



federales respecto de la deuda que contrae el Distrito Federal, más aun si se contemplan mayores requisitos o Informes que los considerados en los ordenamientos que desde el punto de vista jerárquico son de nivel superior al Código Financiero del Distrito Federal.

#### **Irregularidades en el proceso legislativo**

Dentro del proceso legislativo que culminó con la aprobación del Decreto que nos ocupa, cabe señalar que se presentaron inconsistencias en relación con la fecha en que fueran discutidas y aprobadas las modificaciones al Código Financiero del Distrito Federal, ya que por una parte, el Decreto refiere "Recinto de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, a los veintiséis días del mes de diciembre del año dos mil dos", en tanto que en el oficio remitido al Jefe de Gobierno del Distrito Federal para la promulgación y publicación del mismo, se señala que éste fue aprobado con fecha 29 de diciembre del año 2002.

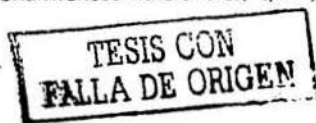
Aunado a lo anterior, cabe destacar que existieron violaciones en el proceso legislativo, de carácter formal, que trascienden de manera fundamental, ya que en el caso particular, no se dio el trámite correspondiente a las disposiciones discutidas y aprobadas por el Pleno del Órgano Legislativo, debido a que éstos no se encuentran referidos en el Decreto de referencia, por lo que estos vicios efectuados durante el proceso legislativo trascienden en la esfera jurídica del contribuyente, generando incertidumbre, ya que se crea confusión con respecto a las disposiciones aprobadas y las que se reflejan en el documento observado.

#### **Disposiciones incongruentes**

Si bien es cierto que en todo el ordenamiento existen diversas disposiciones que regulan supuestos normativas y consecuencias jurídicas distintas, también lo es que dichas disposiciones deben guardar concordancia entre sí, de tal forma que pueda integrarse un ordenamiento cuyas disposiciones no sean contradictorias, en aras de la seguridad jurídica que debe imperar en todo cuerpo normativo.

No obstante, las imprecisiones que se presentan en los artículos observados no se toma en cuenta la unicidad que debe revestir el Código Financiero del Distrito Federal, razón por la cual existen artículos que refiriéndose a la misma hipótesis normativa no prevén la misma consecuencia de derecho."

La figura del "veto" u observaciones a las leyes o decretos remitidos por el órgano legislativo al ejecutivo para su promulgación, consiste en la atribución del titular del órgano ejecutivo para hacer llegar al legislativo información, objeciones y cuestionamientos adicionales, que pudieron no





haber sido considerados al momento de discutirse la iniciativa durante el proceso legislativo seguido.

A través de esta facultad conferida al Jefe de Gobierno por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, éste puede observar y devolver de una Ley o parte de ella que, dentro del término que los ordenamientos referidos en este párrafo disponen, los artículos del Decreto en comento, para su revisión A la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, expresando los argumentos y fundamentos técnico-jurídicos que fundamentan su actuación. En este sentido, el Poder Judicial de la Federación ha señalado que al ejercer el derecho de veto, el ejecutivo expresa su desaprobación y falta de consentimiento con el Decreto, por vicios de inconstitucionalidad, por defectos o por ser inconveniente.

Dentro de este contexto, se puede afirmar que el veto del Jefe de Gobierno es un medio para controlar y mantener la legalidad y la constitucionalidad de las leyes y decretos que expida el Legislativo.

Robustece el razonamiento anterior, la tesis jurisprudencial emitida por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, que a continuación se transcribe:

"Novena Época  
Instancia: Pleno  
Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta  
Tomo: XIII, Abril de 2001  
Tesis: P./J. 55/2001  
Página: 324

**CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL PROMOVIDA POR EL GOBERNADOR DE UN ESTADO EN CONTRA DE UN DECRETO DENTRO DE CUYO PROCESO LEGISLATIVO NO HIZO VALER EL DERECHO DE VETO. ES IMPROCEDENTE POR NO AGOTAR LA VÍA LEGALMENTE PREVISTA PARA LA SOLUCIÓN DEL CONFLICTO, ASÍ COMO POR CONSENTIMIENTO.** El ejercicio de la facultad que tiene el gobernador de un Estado para objetar, dentro del proceso legislativo, el decreto que le envía el Congreso Local para su sanción, promulgación y publicación, conocida como derecho de veto, expresa su desaprobación y falta de consentimiento con el decreto por vicios de inconstitucionalidad, por defectos o por ser inconveniente. Ahora bien, si el gobernador ejerce dicha facultad y, pese a ello, el Congreso insiste en su posición, aquél debe promulgar la ley y ordenar su publicación, pero ello por la fuerza de las normas constitucionales y legales, más no por su consentimiento, lo cual lo legitima para promover la controversia constitucional en contra de la ley que se vio obligado a promulgar; pero si en su oportunidad no hace valer el derecho de veto, tal emisión implica su plena aprobación y consentimiento respecto al

**TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN**



contenido del decreto proveniente del Legislativo, de modo que por tales razones la controversia constitucional que pretendiera promover sería improcedente en términos de lo dispuesto en las fracciones VI y VIII del artículo 19, esta última en relación con el artículo 10, fracción II, ambos de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, tanto porque el actor no agotó la vía legalmente prevista para la solución del conflicto, como porque consintió los actos dentro del proceso legislativo.

Controversia constitucional 21/2000. Poder Ejecutivo del Estado de México. 15 de febrero de 2001. Once votos. Ponente: Juan Díaz Romero. Secretario: Pedro Alberto Nava Malagón.

El Tribunal Pleno, en su sesión privada celebrada hoy veintinueve de marzo en curso, aprobó, con el número 55/2001, la tesis jurisprudencial que antecede. México, Distrito Federal, a veintinueve de marzo de dos mil uno."

Así entonces, tal y como quedó precisado en la primera causal de improcedencia y sobreesimiento, es evidente que la vía legalmente prevista para la solución del conflicto que nos ocupa se encuentra descrita en los artículos 172, Apartado C, Base Segunda, fracción II inciso b) de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 48 del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, y 86, primer párrafo, parte final, y segundo párrafo, de la Ley Orgánica de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, y consiste, precisamente, en llevar a cabo en la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, una nueva discusión de los preceptos legales respecto de los cuales el Jefe de Gobierno del Distrito Federal ha formulado sus observaciones, pues sólo después de que se efectúe dicha discusión, se tendrá la posibilidad de impugnarse, situación que no acontece en la especie, de ahí que el mencionado Decreto se encuentra sujeto a la determinación final que resulte de la nueva discusión de tales observaciones.

En este sentido, es de suma trascendencia destacar que la naturaleza del Decreto que nos ocupa, por referirse a **aspectos eminentemente contributivos**, reviste particular importancia para la Administración Pública del Distrito Federal, sobre todo por la satisfacción del Gasto Público.

Al estar en presencia del establecimiento de contribuciones de singular relevancia para el Gobierno del Distrito Federal, es que resulta inquestionable que el titular del mismo tuvo que observar la parte del decreto que se estimó inconveniente y solo promulgar y publicar aquellos preceptos respecto de los cuales no consideró necesario formular observaciones, para evitar que se afectara la recaudación y la buena marcha de la Administración Pública del Distrito Federal.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN





De este modo, el Ejecutivo no hizo más que ejercer su derecho para formular observaciones a las leyes, dentro del plazo otorgado por las normatividad aplicable, tal y como quedó precisado en párrafos precedentes, y con lo cual además se acredita y evidencia a la vez que el Jefe de Gobierno del Distrito Federal actuó en todo momento dentro del marco legal que le aplica.

Robustece lo anterior, lo manifestado por Daniel Moreno, en cuanto al veto, señalando que "La diferencia entre la simple mayoría y dos tercios de votos considerable y hacía decir en aquella época (vigencia de la Carta de 57) que serviría para despojar al Congreso de la facultad legislativa. El privilegio del veto no tiene tal poder, por que es simplemente negativo: es la facultad de impedir, no de legislar, y como una ley nueva trae la modificación de lo existente, la acción del veto, al impedirlo, no hace sino mantener algo que ya está en la vida de la sociedad."<sup>1</sup>

Es claro que el Jefe de Gobierno del Distrito Federal en ningún momento está legislando, sino únicamente como lo destaca el maestro Daniel Moreno, está impidiendo que se legisle en contravención a la propia Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, máxime cuando lo que se está protegiendo son las finanzas públicas del Gobierno del Distrito Federal y con ello el cobro del gasto público.

A mayor abundamiento, Ricardo Sepúlveda señala que "Originariamente, el veto presidencial fue pensado solamente como un medio para evitar la entrada en vigor de leyes impropias, esto es, técnicamente defectuosas"<sup>2</sup>

## SEGUNDO. ARGUMENTOS DE INVALIDEZ CONSTITUCIONAL INOPERANTES.

Los argumentos de invalidez constitucional que hace valer la actora deben considerarse **inoperantes**, y por lo tanto, deben ser desestimados por esa H. Suprema Corte de Justicia de la Nación, en virtud de que no combaten las consideraciones esenciales del acto controvertido; sino por el contrario, la promovente se limita a transcribir el marco jurídico que se refiere al procedimiento legislativo, inicio y culminación; a la competencia constitucional de la Asamblea Legislativa; al marco conceptual relativo a los diversos tipos de veto, a la reglamentación de éstos en el sistema constitucional mexicano, y del veto parcial del Jefe de Gobierno respecto del Código Financiero del Distrito Federal.

<sup>1</sup> Moreno, Daniel. Derechos Constitucional Mexicano. Editorial Pax-México. Octava edición. México, 1984. Pág. 406.

<sup>2</sup> Sepúlveda Iguiniz, Ricardo. Derecho Parlamentario Constitucional Mexicano. Editorial Themis. Primera edición. México, 1999. Pág. 78.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN



En estas condiciones, es claro que los argumentos que esgrime la actora son insuficientes para desvirtuar la validez y la constitucionalidad del acto que se impugna, máxime cuando el objeto de la demanda de controversia constitucional, de acuerdo con los criterios abundantes de jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, son preservar los límites que la Constitución establece entre entes Federativos, permitiendo para ello, la impugnación de actos y disposiciones generales que afecten las respectivas facultades de cualquiera de los diferentes niveles de gobierno, o que de alguna manera se traduzcan en una invasión a su ámbito competencial, provocada por otro nivel de gobierno.

Resultan aplicables en la especie, las tesis que a continuación se transcriben:

"Octava Época  
Instancia: SEGUNDO TRIBUNAL COLEGIADO DEL SEXTO CIRCUITO.  
Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación  
Tomo: 80, Agosto de 1994  
Tesis: VI.2o. J/321  
Página: 85

**AGRAVIOS. NO LO SON LAS AFIRMACIONES QUE NO RAZONAN CONTRA LOS FUNDAMENTOS DEL FALLO QUE ATACAN.** No puede considerarse como agravio la simple manifestación u opinión del recurrente de inconformidad con el sentido de la sentencia recurrida por considerarla ilegal, ya que el mismo debe impugnar con razonamientos, los que la hayan fundado.

SEGUNDO TRIBUNAL COLEGIADO DEL SEXTO CIRCUITO.

Amparo en revisión 69/88. Antonia Juana Iturbide y otra. 12 de abril de 1988. Unanimidad de votos. Ponente: Gustavo Calvillo Rangel. Secretario: Humberto Schettino Reyna.

Amparo en revisión 134/88. Myra Ladizinski Berman. 17 de mayo de 1988. Unanimidad de votos. Ponente: Gustavo Calvillo Rangel. Secretario: Humberto Schettino Reyna.

Amparo en revisión 142/88. Francisco Morales Flores. 17 de mayo de 1988. Unanimidad de votos. Ponente: Gustavo Calvillo Rangel. Secretario: José Mario Machorro Castillo.

Amparo en revisión 136/88. Evelia Romero Montiel. 25 de mayo de 1988. Unanimidad de votos. Ponente: Arnoldo Nájera Virgen. Secretario: Guillermo Báez Pérez.

Amparo en revisión 149/88. Maquinado de Maderas Diana, S.A. 25 de mayo de 1988. Unanimidad de votos. Ponente: Arnoldo Nájera Virgen. Secretario: José Alejandro Esponda Rincón."

"Octava Época

**TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN**



Instancia: SEXTO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA DE TRABAJO DEL PRIMER CIRCUITO.

Fuente: Semanario Judicial de la Federación  
Tomo: V, Segunda Parte-1, Enero a Junio de 1990  
Página: 57

**AGRAVIOS, NO DEBEN CONSIDERARSE COMO TALES LAS SIMPLES AFIRMACIONES QUE NO SE SUSTENTAN EN RAZONAMIENTO ALGUNO.** Cuando el recurrente al plantear sus agravios se limita a señalar diversas conclusiones, y omite indicar los razonamientos que lo condujeron a ellas, tales manifestaciones no deben estimarse técnicamente como agravios.

SEXTO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA DE TRABAJO DEL PRIMER CIRCUITO.

Amparo en revisión 186/90. Carlos Alemán Arjona. 30 de abril de 1990. Unanimidad de votos. Ponente: J. Refugio Callegos Baeza. Secretario: Enrique Valencia Lira."

"Octava Epoca

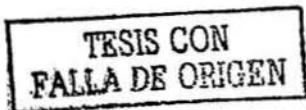
Instancia: CUARTO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO.

Fuente: Semanario Judicial de la Federación  
Tomo: IV, Segunda Parte-1, Julio a Diciembre de 1939  
Página: 156

**CONCEPTOS DE ANULACION. REQUISITOS QUE DEBEN REUNIR.** La expresión de un concepto de anulación debe contener el razonamiento lógico jurídico que demuestra que la determinación de la autoridad demandada en el juicio de nulidad es contraria a derecho expresando cuáles preceptos aplicó indebidamente o dejó de aplicar y la lesión que esto le causa al actor, con el objeto de dar elementos al juzgador para que proceda al estudio y fallo respectivo. Sin que el cumplimiento de tales premisas se traduzca en fórmulas sacramentales, pues corresponde al inconforme con las determinaciones de las autoridades especificar los aspectos que le causan las molestias, por tanto, las afirmaciones generales, es obvio que no dan margen al juzgador para conocer con exactitud la existencia de algún agravio.

CUARTO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO

Amparo directo 1404/89. Fletes de Occidente y Central del Pacífico, S. A de C. V. 5 de octubre de 1939. Unanimidad de votos. Ponente Hilario Barcenás Chávez. Secretaria: Elsa Fernández Martínez





**AGRAVIOS EXISTENCIA O INEXISTENCIA DE LOS.-** Hay agravios en sentido propio contra una determinación judicial cuando se exponen razonamientos formulados en modo expreso para combatir directamente las conclusiones y las diversas argumentaciones de la resolución impugnada, pero es indiscutible que no existe en verdad agravio si para pretender desvirtuar la resolución únicamente se aducen meras afirmaciones."

**TERCERO. CONFESIÓN EXPRESA DE LA ACTORA, EN RELACIÓN CON LA LEGAL ACTUACIÓN DEL JEFE DE GOBIERNO DEL DISTRITO FEDERAL, AL VETAR PARCIALMENTE LAS REFORMAS AL CÓDIGO FINANCIERO DEL DISTRITO FEDERAL.**

Es de destacarse a esa H. Suprema Corte de Justicia de la Nación que hay consentimiento expreso realizado por la demandante, en cuanto a que el Jefe de Gobierno del Distrito Federal puede realizar un veto parcial o total a las leyes o decretos que le envíe para su promulgación y publicación a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal.

En efecto, como se aprecia a foja 19, segundo párrafo, de la demanda de controversia constitucional que nos ocupa, la actora acepta expresamente lo siguiente:

"Esta visión simplista, a juicio de mi representada es equivocada, sin embargo, es pertinente aclarar, reduce el veto parcial a su criterio de extensión, es decir, a aquél que afecta a una parte del proyecto, pero no destaca nada respecto a su criterio de reglamentación constitucional. En efecto, de conformidad con el inciso c del artículo 72 constitucional, las observaciones del Ejecutivo pueden versar sobre todo el proyecto o sólo sobre una parte del mismo; no existe problema en este sentido. Aunque el artículo 122, Apartado C, Base Segunda, fracción II, inciso b) de la Constitución, así como el artículo 48 del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, no reproducen la cláusula contenida en el inciso c) del artículo 72 de la Ley Fundamental, debe entenderse, atendiendo a una interpretación sistemática y teleológica de los artículos 40, 72, incisos b) y c), 122, Apartado C, Base Segunda, fracción II, inciso b), y 122, Apartado H de la Constitución, que el Jefe de Gobierno del Distrito Federal puede también hacer observaciones en todo o en parte a los proyectos de ley que le sean enviados por la Asamblea Legislativa para su promulgación."

Asimismo, a foja 21, cuarto párrafo, la actora señaló que:

**TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN**

u



"Respecto al primero de los puntos planteados, si bien los preceptos constitucionales que reglamentan la facultad de veto del Jefe de Gobierno no reproducen la cláusula del artículo 72, inciso c) constitucional, que autoriza al Presidente de la República a desechar en todo o en parte el proyecto de ley que le haya sido enviado por el Congreso para su promulgación, debe considerarse que el Jefe de Gobierno si está autorizado para observar total o parcialmente los proyectos enviados por la Asamblea Legislativa para su promulgación. Esta afirmación resulta de una interpretación sistemática y teleológica de los artículos 40, 72, incisos b) y c), 122, Apartado C, Base Segunda, Fracción II, inciso b), y 122, Apartado H de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos".

Así mismo, robusce lo anterior lo señalado por la actora en la foja 23, segundo párrafo de su demanda, asentando textualmente lo siguiente:

Finalmente por lo que toca al último punto planteado, base señalar que la reserva hecha por el Jefe de Gobierno a 30 artículos del Código Financiero, además de no tener precedente en la historia constitucional mexicana, constituye un intento ingenioso para legislar a través del veto absoluto -institución no contemplada por la Constitución en vigor-

En virtud de la manifestación expresa de la actora respecto de la constitucionalidad de los actos que ahora reclama del Jefe de Gobierno del Distrito Federal, resulta inconcuso que sus pretendidos agravios no pueden ser materia de estudio en el presente juicio, en atención al principio general de derecho de "a confesión de parte relevo de pruebas".

En este sentido, resultan aplicables al caso que nos ocupa, las disposiciones contenidas en los artículos 95 y 96 del Código Federal de Procedimientos Civiles, de aplicación supletoria en el presente juicio, de conformidad con lo establece la parte final del artículo 1º de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 Constitucional, y que a la letra señalan:

"Artículo 95. La confesión puede ser expresa o tácita; expresa, la que se hace clara y distintamente, ya al formular o contestar la demanda, ya absolviendo posiciones o en cualquier otro acto del proceso; tácita, la que se presume en los casos señalados por la ley."

"Artículo 96. La confesión sólo produce efecto en lo que perjudica al que la hace; pero si la confesión es la única prueba contra el absolvente, debe tomarse íntegramente, tanto en lo que favorezca, como en lo que perjudique."

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN



Igualmente, resultan de aplicación, en lo conducente, las tesis que a continuación se transcriben:

"Octava Epoca  
Instancia: SEGUNDO TRIBUNAL COLEGIADO DEL SEGUNDO CIRCUITO  
Fuente: Semanario Judicial de la Federación  
Tomo: XII, Diciembre de 1993  
Página: 857

DEMANDA, LAS ASEVERACIONES HECHAS POR EL QUEJOSO EN LA, CONSTITUYEN UNA CONFESION EXPRESA (ARTICULO 95 DEL CODIGO FEDERAL DE PROCEDIMIENTOS CIVILES). Siendo disposición del artículo 95 del Código Federal de Procedimientos Civiles de aplicación supletoria; el que los hechos expresados por el promovente en la demanda, constituyen una confesión expresa, es evidente que las aseveraciones que el peticionario formula en su demanda de amparo, prueban plenamente en su contra sin necesidad de ofrecerse como prueba, por constituirse una confesión expresa.

SEGUNDO TRIBUNAL COLEGIADO DEL SEGUNDO CIRCUITO.

Amparo en revisión 132/93. Anselmo José Zanella García. 4 de agosto de 1993. Unanimidad de votos. Ponente: Raúl Solís Solís. Secretaria: María del Rocío F. Ortega Gómez."

"Octava Epoca  
Instancia: SEPTIMO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA DE TRABAJO DEL PRIMER CIRCUITO.  
Fuente: Semanario Judicial de la Federación  
Tomo: XI, Septiembre de 1993  
Página: 193

CONFESION FICTA. INEFICACIA DE LA. Si la parte actora es declarada confesa en forma ficta respecto a determinado hecho, pero esa confesión está en contradicción con el reconocimiento expreso de su contraparte, formulado al contestar la demanda, la confesión ficta carece de valor probatorio.

SEPTIMO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA DE TRABAJO DEL PRIMER CIRCUITO.

Amparo directo 4767/93. Restaurant Jardín del Corregidor, S.A. de C.V. 22 de junio de 1993. Unanimidad de votos. Ponente: Martín Borrego Martínez. Secretario: Noé Herrera Perea."

"Novena Epoca  
Instancia: TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA DE TRABAJO DEL TERCER CIRCUITO

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

U



Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta  
Tomo: III, Marzo de 1996  
Tesis: III.T. J/8  
Página: 807

**PRUEBA CONFESIONAL. CONFESION DE UN CODEMANDADO, NO PERJUDICA A OTRO CODEMANDADO.** La confesión ficta de uno de los demandados, obtenida porque deje de contestar la demanda como porque omita presentarse a absolver posiciones o la confesión expresa que produzca al responder el reclamo o al contestar las preguntas que se le formulen en la confesional a su cargo, sólo puede perjudicar a esa parte, no a las demás que intervienen con igual carácter en el juicio (de demandados), supuesto que la confesión tiende a recoger hechos que perjudican a quien la produce, no que perjudiquen a su coligante.

TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA DE TRABAJO DEL TERCER CIRCUITO.

Amparo directo 42/90. Rita Monroy Prudencio. 4 de abril de 1990. Unanimidad de votos. Ponente: Alfonsina Berta Navarro Hidalgo. Secretaria: Esperanza Guadalupe Farías Flores.

Amparo directo 3/92. Vallarta Internacional, S.A. de C.V., operadora del Hotel Buganvillas Sheraton 26 de febrero de 1992. Unanimidad de votos. Ponente: Andrés Cruz Martínez. Secretario: Roberto Ruiz Martínez.

Amparo directo 123/94. José María Parra Hernández y otros. 18 de mayo de 1994. Unanimidad de votos. Ponente: José de Jesús Rodríguez Martínez. Secretario: José de Jesús Murrieta López.

Amparo directo 56/95. Jorge Francisco Vázquez Vidaurri. 26 de abril de 1995. Unanimidad de votos. Ponente: José de Jesús Rodríguez Martínez. Secretario: Antonio Valdivia Hernández.

Amparo directo 447/95. María Sonia Guadalupe García Méndez viuda de Garzón. 14 de febrero de 1996. Unanimidad de votos. Ponente: Alfonsina Berta Navarro Hidalgo. Secretario: Omar Espinoza Hoyos.

Así entonces, conforme a lo señalado en párrafos que anteceden, se hace evidente la inoportunidad de esta vía de controversia constitucional, máxime cuando la parte actora no controvierte cuestiones de constitucionalidad sino meramente de legalidad, aspectos que no pueden ser considerados en una controversia constitucional.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

u

**CUARTO. DE LA PROMULGACIÓN Y PUBLICACIÓN PARCIAL DEL DECRETO QUE REFORMA, ADICIONA Y DEROGA DIVERSAS DISPOSICIONES DEL CÓDIGO FINANCIERO DEL DISTRITO FEDERAL.**

Sobre la materia, cabe reiterar que la actora sólo se concreta a realizar simples afirmaciones, llevando a cabo una interpretación literal, letrística y equivocada del texto constitucional, lo que se demuestra con las siguientes manifestaciones que la propia actora vierte en su escrito de demanda:

A foja 13, párrafos tercero y cuarto manifiesta lo siguiente:

"En este sentido, es facultad exclusiva de mi representada adicionar o derogar los diversos artículos que componen el Código Financiero del Distrito Federal, mismos que se remiten al Jefe de Gobierno como un proyecto unitario e indivisible para su promulgación y publicación en la Gaceta Oficial del Distrito Federal, para su debida observancia y aplicación."

"Cabe hacer notar desde este momento que ni en la Constitución General de la República, ni en el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal se establece la posibilidad jurídica para el Jefe de Gobierno del Distrito Federal de promulgar y/o publicar en forma parcial los proyectos de ley que le remite la Asamblea para tales efectos, toda vez que el demandado tiene la facultad de hacer observaciones a dichos proyectos de ley que se le envían, pero es claro el texto de la legislación al referirse al proyecto de ley en forma completa, no a partes del mismo, esto quiere decir que el Jefe de Gobierno puede realizar las observaciones a partes del proyecto pero debe devolverlo todo y de ninguna manera promulgar y publicar una parte y a otra hacerle observaciones y abstenerse de publicarla, devolviéndola al órgano legislativo local."

En la foja 16, segundo párrafo, señala que:

"Sin embargo, cuando existe oposición del Jefe de Gobierno con el texto del proyecto de ley aprobado y enviado por la Asamblea Legislativa, ejerce la facultad otorgada en la Constitución Federal y en el Estatuto de Gobierno para realizar observaciones a la ley enviada para su promulgación por mi representada, éste procedimiento se conoce comúnmente como 'veto' y está específicamente regulado tanto en la Constitución Federal como en el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, sin que en dicha regulación se establezca la posibilidad de que se promulgue y publique lo no observado y se abstenga de promulgar y publicar aquello con lo que no está de acuerdo, a fin de devolverlo a la Asamblea para su rectificación, o la superación del veto por votación de mayoría calificada."

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN





Asimismo, a foja 21 y 22, primer párrafo, precisó lo siguiente:

"Ni el texto constitucional, ni las disposiciones ordinarias en la materia, prevén mecanismo alguno que permitan al Ejecutivo - sea el Presidente o el Jefe de Gobierno- promulgar y publicar la parte no objetada del proyecto de ley. Si se ejerce un veto parcial al proyecto, en cuanto a su extensión, el curso que deberá seguir el mismo es la suspensión íntegra de su promulgación y publicación, y la devolución al órgano legislativo del proyecto con sus observaciones correspondientes para que éste adopte las observaciones o insista en la promulgación del proyecto original superando el veto por dos tercios de votos de los diputados presentes..."

Los razonamientos antes expresados son inoperantes por las razones siguientes:

**I. Sólo se realizan afirmaciones sin ningún apoyo en los principios constitucionales que rigen la Ley Fundamental.**

Efectivamente, la actora se limita a llevar a cabo una interpretación literal o letrística del texto constitucional de referencia, para concluir que los artículos 122, Apartado C, Base segunda, fracción II, inciso b) Constitucional, y 48, primer párrafo, del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, únicamente permiten el veto parcial o total, pero nunca la promulgación y publicación parcial.

Además, olvida la actora que la Constitución se rige con base en principios que le dan vida y sustento, y no se puede interpretar de manera literal o letrística.

En este sentido, es preciso destacar que no puede pretenderse la declaración de invalidez constitucional de los actos que se reclaman, partiendo de una interpretación hueca del texto constitucional, sin valorar sus antecedentes, fines y propósitos, que le dan vida y sustento, sobre todo sin elementos convincentes.

La Ley Suprema no puede interpretarse a la luz de la frialdad del texto legal, sino que debe considerarse, por encima de toda circunstancia, el contenido de sus principios rectores que son los derroteros que privilegian con carácter de ejes centrales el hacer y ser de un pueblo, principios que no deben verse en la calidad de simples expresiones románticas, sino de aciertos de la prudencia, dictados por la razón y la justicia, respecto de los cuales debe existir una forma de gobierno y de legislar, de un marco de bienestar y prudencia, dentro de su adecuado y razonable equilibrio de poderes.

**TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN**



En estas condiciones, es evidente que los actos que se reclaman al Jefe de Gobierno del Distrito Federal a través de la presente controversia, se inspiran precisamente en los principios fundamentales de nuestra Constitución Federal, que son los que, en todo momento, dan brillantez a los preceptos que en la misma se contienen.

Por ello, no debe omitirse que para interpretar el texto en el que se encuentre redactada la norma jurídica, deberán prevalecer inalterables los principios que rigen la figura jurídica "de las observaciones" es decir del "veto", que tienen por finalidad evitar la existencia de leyes que transgredan el espíritu del Constituyente, o bien, que resulten contrarias a la Justicia, a la ética, o simplemente, que se tornen obscuras, vagas e imprecisas respecto de quienes tendrán que asumir las obligaciones o adquirir los derechos que de ellas emanen.

Además, debe considerarse que por encontrarnos en presencia del ejercicio del derecho de veto respecto de disposiciones de naturaleza financiera y fiscal, éste reviste particular importancia, por la materia misma de que se trata, lo que tiene su razón de ser en la necesidad de que exista un armónico equilibrio de poderes y, con ello, se evite la promulgación y publicación de normas jurídicas, que se aparten de las disposiciones esenciales que rigen el sistema impositivo que la Constitución prevé, aunado a que si el Jefe de Gobierno no hubiese ejercitado la facultad de vetar y promulgar parcialmente el Decreto que Reforma, Adiciona y Deroga diversas disposiciones del Código Financiero del Distrito Federal, se habría generado un grave perjuicio económico para los habitantes de la Ciudad de México.

## II. Debe existir un razonable equilibrio de Poderes.

Al respecto, es de suma importancia plantear la interrogante respecto de cuál es el principio que da validez y sustento constitucional a la promulgación y publicación parcial del Decreto que Reforma, Adiciona y Deroga diversas disposiciones del Código Financiero del Distrito Federal. La respuesta a ellos se encuentra en el principio de un razonable equilibrio de poderes entre el Jefe de Gobierno y la Asamblea Legislativa, ambos del Distrito Federal.

Dicho de otra forma, si la facultad de realizar observaciones tiene como propósito evitar la promulgación y publicación de malas leyes por causa de la precipitación, inadvertencia o designio, es conforme a un razonable equilibrio de poderes el que la parte no objetada de un texto normativo se promulgue y publique parcialmente, pues con ella está conforme el Jefe de Gobierno del Distrito Federal, máxime que esta forma de proceder no está prohibida por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, situación que la propia actora consiente, tal y como ya ha quedado acreditado y que evidencia la inoportunidad de esta controversia constitucional.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN



Lo anterior es así, dado que se tiene que ponderar el espíritu del legislador constitucional, que plasmó el texto del precepto de referencia dentro los pesos y contrapesos de los Órganos de Gobierno y un razonable equilibrio de poderes, en los que se da la facultad al titular de un gobierno local, como es el de la Ciudad de México para realizar algunas observaciones a las leyes y regresar éstas, en la parte que no este de acuerdo para que sean discutidas nuevamente por el Órgano Legislativo, pero no impide que una parte de ley o decreto se promulgue y se publique de inmediato cuando el Jefe de Gobierno esté de acuerdo con el contenido y el alcance de las mismas.

Adoptar otra postura sería incluso llevar a la ingobernabilidad, pues si ambos Órganos de Gobierno, Legislativo y Ejecutivo de la Ciudad de México están de acuerdo con un texto jurídico, estas deben de ser promulgadas y publicadas. En cambio en la parte que no hay consenso, o se va a presentar una posible discrepancia, solamente los artículos conducentes, son los que se tienen que regresar al cuerpo Legislativo para su nuevo estudio y análisis, y no todo el texto de ley, puesto que ese procedimiento se contempla como ya se destacó, cuando hay diferencias, tal y como el Jefe de Gobierno del Distrito Federal lo ha efectuado, velando en todo momento por los intereses del gobierno que representa.

En mérito de todo lo antes expuesto, esa H. Suprema Corte de Justicia de la Nación debiera reconocer la validez constitucional de los actos que se reclaman en la presente controversia, toda vez que éstos fueron emitidos en estricto apego a las disposiciones consagradas, para tales efectos, en la Ley Fundamental.

#### **QUINTO. DEBE CONSIDERARSE LA NATURALEZA JURÍDICA Y LOS ANTECEDENTES HISTÓRICOS DE LA INSTITUCIÓN DEL VETO.**

El concepto de veto es una palabra que viene del latín y significa "me opongo", "vedo" o "prohibo", que los tribunos romanos de la plebe utilizaban fórmula para oponerse a los designios del Senado.

Que el veto es la facultad que tienen los jefes de Estado para oponerse a una ley o decreto, que el Congreso le envía para su promulgación; es un acto en el que el Ejecutivo participa en la función legislativa. Esto forma parte del sistema de contrapesos entre el ejecutivo y el parlamento; así mientras el presidente puede vetar la legislación, el parlamento puede superar ese veto con un voto de dos tercios de ambas cámaras".

**TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN**



De acuerdo con Emilio Rabasa el veto "es la facultad de impedir, no de legislar, y como una ley nueva trae la modificación de la existente, la acción del veto, al impediría, no hace sino mantener algo que ya está en la vida de la sociedad".<sup>1</sup>

El Maestro Ignacio Burgoa, señala que la palabra veto procede del verbo latino "vetare", o sea, "prohibir", "vedar" o "impedir", consiste en la facultad que tiene el Presidente de la República para hacer observaciones a los proyectos de ley o decreto que ya hubiesen sido aprobados por el Congreso de la Unión, es decir, por sus dos Cámaras competentes.<sup>2</sup>

Asimismo, conviene analizar a nivel Federal los antecedentes del veto en México, mismos que a continuación se detallan, con la finalidad de entender con mayor claridad esta figura tan importante en nuestro país.

El primer antecedente constitucional de la figura del veto en México lo encontramos en la Constitución de Cádiz de 1812, y es de observarse que todas las Constituciones que han regido en el país lo han previsto como un mecanismo de control del Poder Ejecutivo hacia el Poder Legislativo.

#### ➤ Constitución de Cádiz de 1812

En la Constitución Política de la Monarquía Española promulgada en Cádiz el 19 de marzo de 1812, se preveía el veto en los artículos:

"Artículo 144. Niega el Rey la sanción por esta fórmula, igualmente firmada de su mano: "Vuelva a las Cortes"; acompañando al mismo tiempo una exposición de las razones que ha tenido para negarla."

"Artículo 145. Tendrá el Rey treinta días para usar de esta prerrogativa, si dentro de ellos no hubiere dado o negado la sanción, por el mismo hecho se entenderá que la ha dado; y la dará en efecto."

"Artículo 146. Dada o negada la sanción por el Rey, devolverá a las Cortes uno de los dos originales con la fórmula respectiva, para darse cuenta en ellas. Este original se conservará en el archivo de las Cortes, y el duplicado quedará en poder del rey."

"Artículo 147. Si el rey negare la sanción, no se volverá a tratar del mismo asunto en las Cortes de aquel año; pero podrá hacerse en las del siguiente."

<sup>1</sup> Diccionario Jurídico Mexicano, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Editorial Porrúa México, 1999

<sup>2</sup> Burgoa Origuella, Ignacio, Derechos Constitucional, Editorial Porrúa, Octava edición, México, 1991.



"Artículo 143. Si en las Cortes del siguiente año fuere de nuevo propuesto, admitido y aprobado el mismo proyecto, presentado que sea al Rey podrá dar la sanción, o negarla por segunda vez en los términos de los artículos 143 y 144; y en el último caso no se tratará del mismo asunto en aquel año."

"Artículo 149. Si de nuevo fuere por tercera vez propuesto, admitido y aprobado el mismo proyecto en las Cortes del siguiente año, por el mismo hecho se entiende que el Rey da la sanción, y presentándosele, la dará en efecto por medio de la fórmula expresada en el artículo 143."

#### Constitución de Apatzingán de 1814

En esta Constitución el veto podía ser interpuesto tanto por el Supremo Gobierno, como por el Supremo Tribunal de Justicia.

"Artículo 127. Si resultare aprobado el proyecto, se extenderá por triplicado en forma de ley. Firmarán el presidente y secretario los tres originales, remitiéndose uno al Supremo gobierno, y otro al Supremo Tribunal de Justicia; quedando el tercero en la secretaría del Congreso."

"Artículo 128. Cualquiera de aquellas corporaciones tendrá facultad para representar en contra de la ley; pero ha de ser dentro del término perentorio de veinte días; y no verificándolo en este tiempo, procederá el Supremo Gobierno a la promulgación, previo aviso que oportunamente le comunicará al Congreso."

"Artículo 129. En caso de que el Supremo Gobierno o el Supremo Tribunal de Justicia representen contra la ley, las reflexiones que promuevan serán examinadas bajo las mismas formalidades que los proyectos de ley; y calificándose de bien fundadas a pluralidad absoluta de votos, se suprimirá la ley y no podrá proponerse de nuevo hasta pasados seis meses. Pero si por el contrario se calificaren de insuficientes las razones expuestas, entonces se mandará publicar la ley y se observará inviolablemente, a menos que la experiencia y la opinión pública obliguen a que se derogue o modifique."

#### Constitución de 1824

La Constitución de octubre de 1824 preveía el veto en sus artículos 55 y 56:

"Artículo 55. Si los proyectos de ley o decreto, después de discutidos fueren aprobados por la mayoría absoluta de los miembros presentes de una y otra cámara se pasarán al presidente de los Estados Unidos, quien si también los

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN



aprobaré, los firmará y publicará; y si no, los devolverá con sus observaciones dentro de diez días útiles, a la Cámara de su origen."

"Artículo 56. Los proyectos de ley o decreto devueltos por el Presidente, según el artículo anterior, serán segunda vez discutidos en las dos Cámaras. Si en cada una de éstas fueren aprobados por las dos terceras partes de sus individuos presentes, se pasarán de nuevo al Presidente, quien sin excusa deberá firmarlos y publicarlos; pero si no fueran aprobados por el voto de los dos tercios de ambas Cámaras, no se podrán volver a proponer en ellas sino hasta el año siguiente."

Como podemos observar en la primera Constitución que tuvo el país ya se contemplaba esta figura del veto.

Tercera de las Leyes Constitucionales de la República Mexicana de diciembre de 1836

La Tercera de las leyes Constitucionales también preveía el veto:

"Artículo 33. Si la Cámara de Diputados, con dos terceras partes de los presentes, insistiere en el proyecto de ley o decreto devuelto por el Senado, ésta cámara, a quien volverá a segunda revisión, no lo podrá desaprobar sin el voto conforme de dos terceras partes de los senadores presentes; no llegando a este número los que desapruben, por el mismo hecho quedará aprobado."

"Artículo 34. Todo proyecto de ley o decreto aprobado en ambas Cámaras, en primera o segunda revisión, pasará a la sanción del Presidente de la República; y si es variación constitucional, a la del Supremo Poder Conservador."

"Artículo 35. Si la ley o decreto sólo hubiere tenido primera discusión en las Cámaras, y al Presidente de la República no pareciere bien, podrá dentro de quince días útiles, devolverla a la Cámara de Diputados, con observaciones acordadas en el consejo; pasado dicho término sin hacerlo, la ley quedará sancionada y se publicará."

"Artículo 36. Si el proyecto de ley o decreto hubiese sufrido en las Cámaras segunda revisión, y estuviere en el caso del artículo 33, puede el Presidente de la República juzgándolo oportuno él y su consejo negarle la sanción sin necesidad de hacer observaciones, y avisará de su resolución al Congreso."

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN



"Artículo 37. La ley o decreto devuelto con observaciones por el Presidente de la República, deberá ser examinado de nuevo en ambas Cámaras, y si las dos terceras partes de una y otra insistieren, se pasará segunda vez al presidente, quien ya no podrá negarle la sanción y publicación; pero si faltare en cualquiera de las Cámaras el dicho requisito, el proyecto se tendrá por desechado."

"Artículo 38 El proyecto de ley o decreto desechado, o no sancionado, según los artículos 33, 36 y 37, no podrá volverse a proponer en el Congreso, ni tratarse allí de él, hasta que se haya renovado la Cámara de Diputados en su mitad, como lo prescribe el artículo 3º. Las variaciones de Constitución que no sancionare el Supremo Poder Conservador si renovada la Cámara de Diputados en su mitad, insistiere en la iniciativa de ellas la mayor parte de las juntas departamentales, y en la aprobación las dos terceras partes de los miembros presentes de una y otra Cámara, no pasarán de nuevo a la sanción, y se publicarán sin ella."

Las bases orgánicas de la República Mexicana de junio de 1843

En el artículo 59 de este ordenamiento se contemplaba que:

"Aprobado un proyecto de ley o decreto en primera ó segunda revisión, se pasará al presidente de la República para su publicación"

Por otra parte la fracción XX del artículo 87 prevé como obligación del Presidente:

"Hacer dentro de treinta días observaciones con audiencia del Consejo a los proyectos aprobados por las Cámaras, suspendiendo su publicación; este término comenzará a contarse desde el mismo día en que los reciba: Si el proyecto aprobado fuere reproducido, el Gobierno podrá suspenderlo con audiencia del Consejo, hasta el inmediato periodo de sesiones, en que corresponda que las Cámaras puedan ocuparse del asunto, dándoles aviso de esta resolución dentro de igual término. Si fuere reproducido por los mismos dos tercios de ambas Cámaras, el Gobierno lo publicará. Cuando los treinta días de que habla este artículo concluyan estando ya cerradas las sesiones del Congreso, dirigirá el Gobierno a la diputación permanente las observaciones que hiciere, ó el aviso que debe dar. Pasado el referido término sin practicar nada de lo prevenido, se tendrá por acordada la sanción, y la ley ó decreto se publicará sin demora "

Acta Constitutiva y de Reformas de 1847

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN



Con este documento vuelve a tener vigencia la Constitución de 1824, con algunas modificaciones de las cuales ninguna se refiere a la figura del veto.

➤ **Constitución de 1857**

En los debates de la Constitución de 1857 en la sesión del 15 de octubre de 1856 encontramos una de las más importantes discusiones que se dieron sobre el particular en la que interviene Filomeno Mata quien opina sobre la forma en que debería incorporarse la figura al procedimiento legislativo.

Filomeno Mata reconocía: "el gobierno tendrá la ciencia de los hechos, pero de aquí no se infiere que sea más ilustrado ni más patriota que los representantes del pueblo" por lo que consideraba inconveniente otorgar el veto absoluto al gobierno y se pronunciaba por otorgarle únicamente el suspensivo ya que no era conveniente arrancar al Congreso la facultad legislativa para conferírsela a un gobierno que podía estar en minoría. Por otra parte argumentaba que el Ejecutivo ya participaba en el proceso legislativo con la facultad de iniciativa.

El artículo 70 de la Constitución de 1857, nos dice:

"Las iniciativas ó proyectos de ley deberán sujetarse a los trámites siguientes:

I. Dictamen de Comisión

II. Una o dos discusiones en los términos que expresan las fracciones siguientes.

III. La primera discusión se verificará en el día que designe el presidente del Congreso, conforme á reglamento.

IV. Concluida esta discusión se pasará al Ejecutivo copia del expediente, para que en el término de siete días manifieste su opinión, ó exprese que no usa de esa facultad.

V. Si la opinión del Ejecutivo fuere conforme, se procederá, sin más discusión, á la votación de la ley.

VI. Si dicha opinión discrepare en todo ó en parte, volverá el expediente á la comisión, para que, con presencia de las observaciones del gobierno, examine de nuevo el negocio.

VII. El nuevo dictamen sufrirá nueva discusión, y concluida ésta se procederá á la votación.

VIII. Aprobación de la mayoría absoluta de los diputados presentes."

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN





Por otra parte el Artículo 71 de esta Constitución dice que:

En el caso de urgencia notoria, calificada por el voto de dos tercios de los diputados presentes, el Congreso puede estrechar ó dispensar los trámites establecidos en el artículo 70.

En el texto original de la Constitución de 57 el Ejecutivo solo podía opinar sobre los proyectos del Legislativo, trámite que podía ser obviado como lo establece el artículo 71 con el voto de dos tercios de los diputados presentes.

➤ **Reforma de 1874**

Posteriormente en 1874, con el restablecimiento del sistema bicameral, se reforma el artículo 71 para quedar de la siguiente manera:

"Todo proyecto de ley o de decreto cuya resolución no sea exclusiva de una de las Cámaras, se discutirá sucesivamente en ambas, observándose el Reglamento de Debates sobre la forma, intervalos y modo de proceder en las discusiones y votaciones.

A. Aprobado un proyecto en la Cámara de su origen, pasará para su discusión a la otra Cámara. Si ésta lo aprobare, se remitirá al Ejecutivo, quien, si no tuviere observaciones que hacer, lo publicará inmediatamente.

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

c) El proyecto de ley o de decreto desechado en todo o en parte por el Ejecutivo, deberá ser devuelto con sus observaciones a la Cámara de su origen. Deberá ser discutido de nuevo por ésta, y si fuere confirmado por mayoría absoluta de votos, pasará otra vez a la Cámara revisora. Si por ésta fuere sancionado con la misma mayoría, el proyecto es ley o decreto, y volverá al Ejecutivo para su promulgación. Las votaciones de ley o de decreto serán nominales".

Con esta reforma se restablece la figura del veto.

➤ **Constitución de 1917**

Los incisos a), b) y c) del artículo 72 de la Constitución de 1917 prevén que:



" Todo proyecto de ley o de decreto cuya resolución no sea exclusiva de alguna de las cámaras, se discutirá sucesivamente en ambas, observándose el reglamento de debates sobre la forma, intervalos y modo de proceder en las discusiones y votaciones:

a) Aprobado un proyecto en la Cámara de su origen, pasará para su discusión a la otra. Si ésta lo aprobare, se remitirá al Ejecutivo, quien, si no tuviere observaciones que hacer, lo publicará inmediatamente;

b) Se reputará aprobado por el Poder Ejecutivo todo proyecto no devuelto con observaciones a la Cámara de su origen, dentro de 10 días útiles; a no ser que corriendo éste término, hubiere el Congreso cerrado o suspendido sus sesiones, en cuyo caso la devolución deberá hacerse el primer día útil en el que el Congreso esté reunido;

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

Asimismo, para mayor claridad se presenta este cuadro comparativo de los antecedentes del veto en México:

Constitución	Artículos en que se prevé	Votación para superarlo	Qué efectos tiene	Plazo para interponerlo	Tipo	Quién lo interpone
Constitución de Cádiz (1812)	144, 145, 146, 147, 148 y 149	Presentarse en tres años consecutivos	no se volverá a tratar el mismo asunto en las Cortes de aquel año	Treinta días	Total	Rey
Constitución de Apatzingan (1824)	127, 128 y 129	Pluralidad absoluta de votos	Las reflexiones que se promuevan serán	Veinte días	Total	Supremo Gobierno  Supremo Tribunal de Justicia.

# TESIS CON FALLA DE ORIGEN

GOBIERNO DEL DISTRITO FEDERAL  
Secretaría de Finanzas  
Procuraduría Fiscal

## SUBPROCURADURÍA DE LO CONTENCIOSO

			examinadas bajo las mismas formalidades que los proyectos de ley			
Tercera de las Leyes Constitucionales de 1836	33, 34 35, 36 37 y 38	Dos terceras partes de una y otra cámara	Suspensivos con acuerdo del Consejo	Quince días útiles	Total	Presidente y sobre variaciones de la Constitución el Supremo Poder Constitucional
Bases orgánicas de 1843	87	Dos tercios de ambas Cámaras	Suspensión con audiencia del Consejo	Treinta días	Total	Presidente
Acta Constitutiva y de reformas de 1347			Restablece el sistema de 1324			
Constitución de 1357	70	Mayoría absoluta de los diputados presentes	Nuevo Dictamen	Siete días	Total y Parcial	Ejecutivo
Reforma de 1874	71	Mayoría absoluta de votos	Suspensivos	Diez días útiles	Total y Parcial	Ejecutivo
Constitución de 1917	72-C	Dos terceras partes del número total de votos de cada Cámara	Suspensivos	Diez días útiles	Total y Parcial	Ejecutivo

En esos términos, el veto es un mecanismo constitucional característico del Poder Ejecutivo en un sistema presidencial, sin embargo, en la Constitución de Apatzingán (1824) y en la Tercera de las Leyes Constitucionales de 1836, se regulaba que podía interponer veto, el Supremo Tribunal de Justicia y el

### TESIS CON FALLA DE ORIGEN



Supremo Poder Constitucional, si se trataba de variaciones de la Constitución respectivamente.

Esta figura jurídica se originó para impedir el establecimiento de leyes nefastas o en perjuicio de la comunidad. Pero aquellas normas, que necesarias y buenas para la sociedad, deben promulgarse y publicarse inmediatamente, pues de lo contrario, se provocaría un perjuicio general para todos y sobre todo en la sufragación del gasto público como aspecto de primordial intervención.

Puede afirmarse que la finalidad de conferir al Jefe de Gobierno el poder en cuestión consiste en capacitarlo para defenderse de las decisiones adoptadas por el Órgano Legislativo y, además, acrecentar las probabilidades a favor de la comunidad, contra la aprobación de malas leyes, por causa de precipitación, inadvertencia o designio.

Así entonces, resulta evidente que el Jefe de Gobierno del Distrito Federal únicamente está impidiendo que se legisle en contravención a la propia Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, máxime cuando lo que está protegiendo son las finanzas públicas del Gobierno del Distrito Federal y con ello la sufragación del gasto público, de ahí lo importante de hacer una reseña del veto y su contexto jurídico.

#### **SIXTO. INEXISTENCIA DE PROHIBICIÓN CONSTITUCIONAL O LEGAL PARA QUE EL JEFE DE GOBIERNO PROMULGUE Y PUBLIQUE PARCIALMENTE UN DECRETO.**

No existe prohibición alguna para promulgar y publicar parcialmente el Decreto que Reforma, Adiciona y Deroga diversas disposiciones del Código Financiero del Distrito Federal, en tanto se discuten nuevamente en la Asamblea Legislativa los preceptos observados por el Jefe de Gobierno.

De la lectura de los artículos 122, Apartado C, base segunda, fracción II, inciso b), constitucional, y 48, primer párrafo, del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, no se desprende impedimento alguno para que el Jefe de Gobierno promulgue y publique únicamente ciertos preceptos del Decreto de referencia, reservándose de hacerlo respecto de aquellos por los que formulará observaciones.

En este sentido, la promulgación y publicación del Decreto que Reforma, Adiciona y Deroga diversas disposiciones del Código Financiero del Distrito Federal, en la Gaceta Oficial del Distrito Federal del 31 de diciembre de 2002, no entraña violación constitucional o legal alguna.

**TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN**



El Jefe de Gobierno no se ha negado a promulgar y publicar los preceptos respecto de los cuales ha formulado observaciones; antes bien, por virtud del derecho constitucionalmente conferido al Titular del Ejecutivo del Distrito Federal para formular observaciones, los preceptos observados deberán ser discutidos nuevamente por la Asamblea Legislativa y si ésta los confirma, por mayoría calificada de dos tercios de los diputados presentes, el Ejecutivo estará obligado a publicarlos, de acuerdo con lo que disponen los artículos 122, base segunda, fracción II, inciso b), segundo párrafo, de la Constitución Política; 48, segundo párrafo, del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, y 86, segundo párrafo, de la Ley Orgánica de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal.

Al respecto, se reitera que la actora en ningún momento adoptó resolución por mayoría de votos al momento en que acordó acudir a la Suprema Corte de Justicia de la Nación por la vía que controversia constitucional, máxime cuando de la versión estenográfica de la Sesión Permanente celebrada el 29 de enero del 2003, se desprende el siguiente punto del Acuerdo:

"Se aprueba la presentación de una demanda de controversia constitucional ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la que se promueva la invalidez constitucional de los actos del Jefe de Gobierno del Distrito Federal que invaden la esfera de competencia constitucional de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, con relación a la promulgación y publicación del decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones del Código Financiero del Distrito Federal."

En ese sentido, se estima que la actora no se encuentra legitimada para interponer la presente demanda de controversia constitucional en contra de los Secretarios de Gobierno y de Finanzas del Gobierno del Distrito Federal, ni del refrendo del Decreto antes citado, ya que el Acuerdo adoptado por ese Órgano Legislativo, expresamente se refiere a la interposición de la demanda de controversia constitucional en contra del Jefe de Gobierno del Distrito Federal, de ahí que no se cumpla con lo previsto por el artículo 31, fracción I del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, aunado a que el artículo 116 del Reglamento para el Gobierno Interior de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, dispone que este Órgano Legislativo dictará sus resoluciones por medio de votaciones; que habrá tres clases de votaciones: nominal, por cédula y económicas; y que todas las resoluciones se adoptarán por mayoría de votos de los Diputados presentes, excepto en aquellos casos en que las disposiciones legales aplicables señalen la aprobación por una mayoría calificada.

De lo anterior, se colige que la actora para acordar acudir a la Suprema Corte de Justicia de la Nación por la vía de controversia constitucional, debió adoptar su resolución por mayoría de votos, sin embargo, de la versión estenográfica antes señalada, no se deriva este supuesto ya que aún cuando

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN



la votación se realizó de forma económica, no se estableció resultado de la misma, aunado a que la actora en la referida demanda a foja 3 señaló expresamente que:

"El requisito que se señala en la fracción I del artículo 31 del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal ha sido cumplido por mi representada, como se acredita con la copia certificada de la versión estenográfica de la sesión extraordinaria del Pleno de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, celebrada el día 29 de enero de 2003, que se adjunta a la presente como Anexo CINCO, en donde se aprecia que el Pleno de esta Asamblea discutió y aprobó por mayoría de votos de acuerdo que autoriza la presentación de una controversia constitucional ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación en contra de los actos del Jefe de Gobierno del Distrito Federal, con motivo de la promulgación y publicación del Decreto que Reforma, Adiciona y Deroga diversas disposiciones del Código Financiero del Distrito Federal, toda vez que se consideró que con dichos actos se invadió la esfera de competencia constitucional de mi representada."

De la anterior transcripción se advierte que la actora no acreditó dicho supuesto, por lo que se reitera la violación al artículo 31, fracción I del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal.

Luego entonces, la actuación del Jefe de Gobierno se encuentra apegada a Derecho, toda vez que la Carta Magna y sus disposiciones reglamentarias le confieren la facultad de formular observaciones a las leyes, dentro del plazo antes referido, sin que deba sujetarse a mayores formalidades; por lo tanto, si el titular de Ejecutivo del Distrito Federal ejerce su derecho para formular observaciones a ciertos preceptos del Decreto, pero simultáneamente acata la obligación de promulgar y publicar aquellas normas con las que estuviere de acuerdo, ello no implica transgresión constitucional o legal alguna, ante la ausencia de preceptos que prohíban al Jefe de Gobierno publicar parcialmente el Decreto de Reformas, Adiciones y Derogaciones, publicado en la Gaceta Oficial del Distrito Federal el 31 de diciembre de 2002, en tanto se discuten nuevamente en la Asamblea Legislativa los preceptos observados.

Ahora bien, es preciso destacar a esa H. Suprema Corte de Justicia de la Nación que el Jefe de Gobierno del Distrito Federal no ha incurrido en ninguna conducta negativa de reserva, como erróneamente sostiene la actora, argumentando que ha sido omiso en emitir las observaciones respecto de la parte del Decreto con la cual está en desacuerdo, limitándose a no promulgar ni publicar los preceptos correspondientes, situación que se contraponen a lo afirmado por la propia actora, en el sentido de que si se puede vetar parcialmente una Ley, como ya ha quedado debidamente precisado.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN



Efectivamente, y atendiendo a lo expuesto en la parte inicial del presente capítulo, no obstante que hasta el momento no ha transcurrido el término para que Titular del Ejecutivo del Distrito Federal ejerza la facultad de formular las observaciones que estime pertinentes, respecto de los artículos cuya promulgación y publicación se abstuvo de realizar, con fecha veintinueve de enero de dos mil tres, remitió a la Asamblea Legislativa, para efectos de su nueva discusión, los preceptos observados por estimarlos inconvenientes e inadecuados.

Al efecto, se reitera que el Decreto que Reforma Adicional y Deroga diversas disposiciones del Código Financiero del Distrito Federal fue remitido al Jefe de Gobierno para su promulgación y publicación, el 30 de diciembre de 2002, fecha a partir de la cual empezó a correr el término de diez días hábiles para ejercer su facultad de formular observaciones.

La facultad de realizar observaciones es una facultad discrecional concedida por la norma suprema a favor del Jefe de Gobierno, que debe entenderse en su justa dimensión, es decir, que éste puede promulgar y publicar una parte de la ley, que estima que es correcta y que no tiene por qué devolverse a la Asamblea Legislativa para su revisión.

Lo anterior, porque la Ley Fundamental sólo establece los grandes lineamientos por los que se deben regir los órganos de Gobierno del Distrito Federal, y no los pequeños detalles que en cada caso particular se presenten.

En virtud de lo anterior, resulta inadmisibles que la actora pretenda la declaración de invalidez constitucional de un acto, a partir de consideraciones que versan sobre la realización de un acontecimiento futuro, en virtud de que el término para que el Jefe de Gobierno del Distrito Federal formule las observaciones correspondientes, aun no había fenecido, por lo que no puede afirmar que ha incurrido en una conducta negativa de reserva, ni mucho menos, que el Titular del Ejecutivo del Distrito Federal pretenda arrogarse facultades legislativas para "derogar" (según la expresión empleada por la propia actora), los preceptos del Decreto con los que está en desacuerdo.

#### SÉPTIMO. NECESIDAD DE ACUDIR A LA DOCTRINA APLICABLE.

Antes de abordar este tema, debe destacarse que no existe un reconocimiento solemne del Jefe de Gobierno del Distrito Federal a los preceptos que estima inconsistentes e incongruentes, por lo que no puede proceder a su promulgación y consecuente publicación.

En términos doctrinales, por promulgación se entiende *aquel reconocimiento solemne por el Ejecutivo de que una ley ha sido aprobada*

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN



conforme al proceso legislador establecido por la Constitución y que, por consiguiente, debe ser obedecida".<sup>3</sup>

Ahora bien, la publicación es "el acto por el cual una ley ya aprobada y promulgada se da a conocer a quienes deben cumplirla".<sup>4</sup>  
A mayor abundamiento, es de considerarse que una vez discutida y aprobada la ley, es enviada al Ejecutivo para que, en caso de no ser objetada, éste la mande publicar inmediatamente; sin embargo, es de destacar que la facultad concedida al titular del Ejecutivo para ejercer el derecho de veto sobre la ley, de acuerdo con lo que ha sostenido el Doctor Jorge Carpizo, tiene por finalidad "Evitar la precipitación en el proceso legislativo, tratándose de impedir la aprobación de leyes inconvenientes o que tengan vicios constitucionales; capacitar al Ejecutivo para que defienda contra la invasión y la imposición del legislativo, y aprovechar la experiencia del Ejecutivo en el procedimiento legislativo..."<sup>5</sup>

En tal virtud, si en el presente caso el Jefe de Gobierno del Distrito Federal no reconoce solemnemente el texto de los preceptos respecto de los cuales formulara observaciones, éstos no pueden promulgarse, ni mucho menos publicarse, pues no existe consentimiento del Titular del Ejecutivo respecto de su contenido.

De igual manera, es de reiterarse que en el caso de haberse publicado el Decreto que nos ocupa, en los términos en que fue remitido por la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, ello habría implicado el consentimiento por parte del Jefe de Gobierno, con las correspondientes consecuencias, comentadas ampliamente en párrafos que anteceden.

En este sentido, se destaca que la doctrina ha reconocido que las observaciones que el Órgano Ejecutivo se encuentra facultado para realizar, pueden referirse a la totalidad o a sólo una parte del proyecto de ley o decreto de que se trate, y que en virtud de ser una autoridad ejecutiva, queda a su criterio determinar si la parte no objetada es susceptible de promulgarse, situación que como ya quedó precisada en párrafos precedentes, reconoce la propia actora.

En el mismo orden de ideas, el constitucionalista Elisur Arteaga Nava, que incluso lo cita la actora, sostiene que "Las observaciones del presidente pueden comprender todo o sólo una parte del proyecto de ley o decreto, dado a que él es una autoridad ejecutiva, queda a su criterio determinar si la parte no objetada es susceptible de ser promulgada:

<sup>3</sup> VILLORO TORANZO, Miguel, Introducción al Estudio del Derecho, 6ª Edición, Editorial Porrúa, México, 1984, p. 176.

<sup>4</sup> *Ibidem*.

<sup>5</sup> ARTEAGA NAVA, Elisur, Derecho Constitucional, 2ª Edición, Editorial Oxford, México, 1999, p. 326.





no impide la realización de este extremo el hecho de que una parte vuelva a las cámaras. El Congreso carece de facultad para impedir la publicación parcial".<sup>8</sup>

La referida cita doctrinaria, al contrario de lo pretendido por la parte actora, sí resulta aplicable en la especie, si se considera que no existe precepto alguno que prevea la facultad de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal de impedir que el Jefe de Gobierno lleve a cabo la promulgación y publicación parcial de un decreto.

Al respecto, también es de destacarse que, tal y como la propia actora sostiene en su demanda, con apoyo en los criterios doctrinales emitidos en ese sentido, el veto parcial no sólo es aquél que afecta una parte del proyecto; sino que su reglamentación constitucional, a diferencia de la del veto global, permite que el proyecto de ley sea promulgado en la parte no objetada por el Ejecutivo, no obstante la suspensión del perfeccionamiento del acto legislativo por lo que se refiere a la parte sobre la que se ejerció el veto.

En este sentido, no obstante que la actora manifiesta no compartir el criterio del maestro Elisur Arteaga Nava, éste es diano de tomarse en consideración y exactamente aplicable al caso que nos ocupa, si se considera que en nuestro sistema jurídico sí existe la posibilidad de promulgar parcialmente la parte no vetada de un proyecto de ley, objetado en parte por el Jefe de Gobierno del Distrito Federal, atendiendo a las facultades discrecionales con que cuenta este último, como autoridad ejecutiva.

A mayor abundamiento, cabe resaltar el comentario también del constitucionalista Arteaga Nava, en el sentido de que el veto no anula el acto legislativo, únicamente suspende de manera temporal su vigencia, al dispensar con su interposición, a la autoridad ejecutiva de la obligación de publicarlo.

Además, la situación que se plantea en la presente controversia no es nueva, como lo sostiene la actora, pues tal y como se encuentra debidamente documentado, en el año de 1928 o 1929, el Senado no estuvo de acuerdo con una parte de la Ley de Ingresos y la regresó a la Cámara de Diputados, pero en el momento en que concluía el período ordinario de sesiones - tal y como aconteció en el asunto que nos ocupa-. La solución que se dio a dicha problemática, ante la ausencia de Ley de Ingresos y la imposibilidad de exigir el pago de contribuciones, consistió en ordenar la publicación de la parte de la Ley aprobada por ambas Cámaras, eliminando las partes que habían

<sup>8</sup> ARTEAGA NAVA, Elisur, Derecho Constitucional, 2ª Edición, Editorial Oxford, México, 1999, p. 326



sido objetadas por la Cámara de Senadores, respecto de las cuales habría que efectuarse una nueva discusión.<sup>9</sup>

#### OCTAVO. ENFRENTAMIENTOS INNECESARIOS.

La facultad de formular observaciones no debe comprenderse como un enfrentamiento entre el Jefe de Gobierno y la Asamblea Legislativa, sino como un procedimiento que debe tramitarse en un clima de armonía, con el propósito de elaborar mejores leyes, aunado a que debe prevalecer en todo momento la coordinación entre ambos órganos de gobierno, más aun cuando la visión que tienen ambos es muy distinta y requiere de bastante coordinación, sobre todo por lo que se pone en juego son los intereses de los habitantes de la ciudad de México.

En este contexto, es que se puede promulgar y publicar la parte de una ley, cuando existe consenso respecto de su contenido, tal y como aconteció en la especie y como se observa de las manifestaciones vertidas por la actora en su demanda, de las cuales se desprende que nada manifiesta respecto de la parte del Código Financiero del Distrito Federal que promulgó y publicó el Jefe de Gobierno del Distrito Federal.

A más de lo anterior, debe destacarse que no existe razonamiento alguno de la actora por el que manifieste cuáles son los preceptos del Código en cita que el Jefe de Gobierno omitió promulgar y publicar, hasta en tanto se diera el trámite correspondiente a las observaciones por él formuladas, ni tampoco precisa de qué manera le causa agravio el hecho de que se hubiese efectuado una promulgación y publicación parcial.

#### NOVENO. NO DEBE EXISTIR UN RIGORISMO EXAGERADO.

La norma constitucional que prevé la facultad de que el Jefe de Gobierno del Distrito Federal formule observaciones a los proyectos de leyes o decretos que el envíe para su promulgación y publicación a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, es decir, el artículo 122, Apartado C, Base Segunda, fracción II, inciso b), de la Ley Fundamental, no debe interpretarse con un rigorismo exagerado, como pretende la actora, pues esta postura podría llevar al extremo de provocar ingobernabilidad, misma que no traería aparejado beneficio alguno para los habitantes del Distrito Federal.

En efecto, en el hipotético caso de que el Jefe de Gobierno del Distrito Federal no hubiese actuado como lo hizo, en estos momentos se tendrían que aplicar las disposiciones del Código anterior, con la consecuencia

<sup>9</sup> MARGAIN MANATOU, Emilio, Introducción al Estudio del Derecho Tributario Mexicano, 6ª Edición, México, pp. 51 y 52.



afectación irreversible en las finanzas públicas del Gobierno del Distrito Federal, lo que limitaría su capacidad para atender los apremiantes servicios públicos que los habitantes de la Ciudad de México requieren.

En el supuesto de que el Jefe de Gobierno no hubiese tomado la decisión de promulgar y publicar únicamente los preceptos del Decreto respecto de los cuales no consideró necesario formular observaciones y, por el contrario hubiese devuelto por completo el mencionado Decreto a la Asamblea Legislativa, seguiría vigente hasta la fecha, el texto anterior del Código Financiero del Distrito Federal, ocasionando con ello una seria afectación a la Hacienda Pública del Distrito Federal, al verse mermados los ingresos que debe percibir de conformidad con el Presupuesto de Egresos para el Distrito Federal que la propia Asamblea Legislativa aprobó, en virtud de que el monto de las contribuciones previstas en dicho ordenamiento legal no se habría incrementado en el porcentaje del 5.39%, a excepción del impuesto Predial.

#### DÉCIMO. ARMONÍA CONSTITUCIONAL, EN LA DIVISIÓN DE PODERES

La Ley Fundamental no debe verse con la rigidez que pretende la demandante, sino como ya se destacó en párrafos anteriores, la Constitución se debe interpretar a la luz de sus principios y en un marco de flexibilidad y armonía constitucional.

Al respecto, conviene recordar lo que señalara Montesquieu en su obra "El Espíritu de las Leyes", al abordar el tema de la división de poderes.

Expresaba el autor en cita que *"La libertad política de un ciudadano depende de la tranquilidad de espíritu que nace de la opinión que tiene cada uno de su seguridad. Y para que exista la libertad es necesario que el Gobierno sea tal que ningún ciudadano pueda temer nada de otro."*

Agregaba que *"Cuando el poder legislativo esta unido al poder ejecutivo en la misma persona o en el mismo cuerpo, no hay libertad porque se puede temer que el monarca o el Senado promulguen leyes tiránicas para hacerlas cumplir tiránicamente... Tampoco hay libertad si el poder judicial no está separado del legislativo ni del ejecutivo. Si va unido al poder legislativo, el poder sobre la vida y la libertad de los ciudadanos sería arbitrario, pues el juez sería al mismo tiempo legislador. Si va unido al poder ejecutivo, el juez podría tener la fuerza de un opresor."*<sup>12</sup>

Y refiriéndose específicamente a la posibilidad de que el poder ejecutivo participe en las decisiones adoptadas por el órgano legislativo, tratándose

<sup>12</sup> Montesquieu, El Espíritu de las Leyes. Traducido por Mercedes Blázquez y Pedro de la Vega. Ed. Tecnos, México 1930.



de la materia fiscal y financiera, señalaba: *"Pero un poder hereditario (el legislativo) podría inclinarse a cuidar de sus intereses y a olvidar los del pueblo, y así en cosas susceptibles de fácil soborno, como las leyes concernientes a la recaudación de dinero, es necesario que dicho poder (el ejecutivo) participe en la legislación en razón de su facultad de impedir, pero no por su facultad de estatuir... Llamo facultad de estatuir al derecho de ordenar por sí mismo o de corregir lo que ha sido ordenado por otro, y llamo facultad de impedir al derecho de anular una resolución tomada por otro, lo que constituía la potestad de los tribunos en Roma. Aunque aquel que tiene la facultad de impedir tenga también el derecho de aprobar, esta aprobación no es, en este caso, más que la declaración de que no hace uso de su facultad de impedir, y se deriva de esa misma facultad."*

#### DÉCIMO PRIMERO. RAZONES DE INTERÉS PÚBLICO

Sobre este aspecto, debe tenerse presente que en virtud de que el Fisco se encarga de cobrar los impuestos determinados por las leyes para el sostenimiento de las instituciones y de los servicios públicos, dicho cobro tiene que hacerse mediante actos ejecutivos.

Lo anterior, obedezca a que la recaudación de ingresos no puede esperar, ni mucho menos, vincularse a las observaciones que el Jefe de Gobierno realice respecto de otros preceptos jurídicos distintos, en virtud de que no pueden quedar paralizados por esa cuestión los servicios públicos, como son entre otros los de salud, seguridad pública, justicia, etc.

Expresado de otra manera, podría llegar el momento en que las instituciones y el orden constitucional desaparecieran en la Ciudad de México, por falta de los elementos económicos necesarios para su subsistencia. Por tanto, en materia tributaria no rige un hermetismo tal, al grado de que se impida la suficiencia de las finanzas públicas de la Ciudad de México, que están previstas en el artículo 122 constitucional, BASE PRIMERA, fracción IV, inciso b, que establece que es facultad de la Asamblea Legislativa, examinar, discutir y aprobar el Presupuesto de Egresos y la Ley de Ingresos del Distrito Federal, aprobando primero las contribuciones necesarias para cubrir el presupuesto.

No puede exigirse una severidad desmedida en la interpretación de la Carta Magna que permitiera, como ya se señaló, que el Jefe de Gobierno al iniciar el año 2003, se encontrara con la dificultad de no cobrar contribuciones en los montos contemplados en la Ley de Ingresos, para realizar los objetivos, metas y programas contemplados en el Presupuesto de Egresos, toda vez que esa disposición, para cumplir con los fines de la tributación, debe ser inmediatamente ejecutada.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN



**OFRECIMIENTO DE PRUEBAS**

- 1.- **DOCUMENTAL PUBLICA**, consistente en la copia certificada del nombramiento que me acredita como Secretario de Finanzas del Gobierno del Distrito Federal.
- 2.- **DOCUMENTAL PUBLICA**, consistente en la copia certificada del nombramiento que me acredita como Secretario de Gobierno del Distrito Federal.
3. **LA DOCUMENTAL PÚBLICA**, consistente en copia con acuse de recibo original del documento fechado y enviado a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, con fecha 29 de enero de 2003, por virtud del cual el Jefe de Gobierno del Distrito Federal remitió a ese Órgano Legislativo las observaciones que estimó pertinentes, respecto del Decreto que Reforma, Adiciona y Deroga diversas disposiciones del Código Financiero del Distrito Federal.
4. **LA INSTRUMENTAL DE ACTUACIONES**, en todo lo que favorezca a los intereses de las autoridades demandadas en la presente controversia.
5. **LA PRESUNCIONAL LEGAL Y HUMANA**, en todo lo que beneficie a las autoridades demandadas en la presente controversia constitucional.
- 6.- **LA INSTRUMENTAL DE ACTUACIONES**, respecto de la copia certificada de la versión estenográfica de la sesión extraordinaria del Pleno de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, celebrada el día 29 de enero de 2003, que la actora adjuntó a la presente demanda como Anexo CINCO.

Por lo expuesto y fundado,

**A USTED C. MINISTRA INSTRUCTORA DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN**, atentamente pido se sirva:

**PRIMERO.-** Tener por contestada en tiempo y forma la demanda que originó la presente controversia constitucional.

**SEGUNDO.-** Por las causales de improcedencia hechas valer, sobreseer en el juicio.

**TERCERO.-** En caso de no sobreseer, declarar constitucionalmente los actos que se reclaman.

**TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN**



CUARTO.- Tenernos por presentados, en tiempo y forma legales, en los términos del presente curso, dando contestación a la demanda de controversia constitucional, con fundamento en el artículo 26 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

QUINTO. Tener como domicilio para oír y recibir notificaciones el señalado en esta demanda, y por designados a los Delegados que se señalan en el proemio de la presente contestación, con las facultades que les confiere el artículo 11, segundo párrafo, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

SEXTO. Previos los trámites legales correspondientes, dictar sentencia en la que se reconozca la validez constitucionalidad de los actos reclamados en la presente controversia constitucional.

**A T E N T A M E N T E**  
**SUPRACIO EFECTIVO. NO REELECCIÓN.**  
**EL JEFE DE GOBIERNO DEL DISTRITO FEDERAL.**

LIC. ANDRES MANUEL LOPEZ OBRADOR.

POR SI Y EN AUSENCIA DEL TITULAR Y CON FUNDAMENTO EN LOS ARTICULOS 61 Y 88 DEL ESTATUTO DE GOBIERNO DEL DISTRITO FEDERAL, 5 Y 23, FRACCION I, DE LA LEY ORGANICA DE LA ADMINISTRACIÓN PUBLICA DEL DISTRITO FEDERAL, FIRMA EL SECRETARIO DE GOBIERNO DEL DISTRITO FEDERAL.

LIC. ALEJANDRO ENCINAS RODRÍGUEZ.

EL SECRETARIO DE FINANZAS  
DEL GOBIERNO DEL DISTRITO FEDERAL.

DR. CARLOS MANUEL URZUA MACÍAS.



## BIBLIOGRAFIA.

- **ACOSTO ROMERO, Miguel.** "Compendio de Derecho Administrativo". 2ª Edición Actualizada. México. Editorial Porrúa. 1998.
- **BRICEÑO SIERRA, Humberto.** "Derecho Procesal Fiscal Mexicano". Antigua Librería Robredo, México 1946.
- **BROM, Juan.** "Esbozo de Historia Universal". 18ª Edición. México. 1994.
- **BURGOA ORIHUELA, Ignacio.** " El Juicio de Amparo". 5ª, 8ª y 31ª Ediciones. México. Editorial Porrúa. 1966, 1971 y 1994.
- **CAMPOS PALONA, Bíglnio.** "Los Vicios en el Procedimiento Legislativo". 1ª Edición. Madrid, España. Centro de Estudios Constitucionales. 1991.
- **CALDERON, José María.** "Génesis del Presidencialismo en México". 5ª Edición. México. Ediciones el Caballito. 1985.
- **CARRANCO ZÚÑIGA, Joel.** " Régimen Jurídico del Distrito Federal". 1ª Edición. México, Editorial Porrúa. 2000.
- **CARBONELL, Miguel y PEDROZA DEL LLAVE, Sunna Thalia.** "Elementos de Técnica Legislativa". Serie Doctrina Jurídica. México. Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM. 2000.
- **CARDENAS GARCIA, Jaima F.** "Una Constitución para la Democracia. Propuestas para un Nuevo Orden Constitucional". S/E. México. Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM. 2000.
- **CARPIZO, Jorge.** "La Constitución Mexicana de 1917". 11ª Edición. México. Editorial Porrúa, S.A. 1998.

- **CARRASCO IRIARTE, Hugo.** "Derecho Fiscal Constitucional". 4ª Edición. México. Editorial Oxford. 2000.
- **CASTRO, Juventino V.** "El artículo 105 Constitucional". S/E. México. Editorial Talleres de Abastecedora de Impresos Abisa, S.A. de C.V. 1996.
- **CONTRERAS BUSTAMANTE, Raúl.** "La Ciudad de México como Distrito Federal y Entidad Federativa". 1ª Edición. México. Editorial Porrúa, S.A., 2001.
- **DE LA GARZA, Sergio Francisco.** "Derecho Financiero Mexicano". 18ª Edición. México. Editorial Porrúa, S.A. 1994.
- **DE PINA, Rafael y DE PINA VERA, Rafael.** "Diccionario de Derecho Tributario". Editorial Pac, S.A., 2ª Edición, México, 1986.
- **FIX-ZAMUDIO, Héctor.** "Introducción al Estudio de la Defensa de la Constitución en el Ordenamiento Mexicano". 2ª Edición. México. Cuadernos Constitucionales México-Centroamérica. Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM. 1998.
- **FLORES ZAVALA, Ernesto.** "Finanzas Públicas Mexicanas". 32ª . Edición. México. Editorial Porrúa, S.A. 1998.
- **FRAGA, Gabino.** "Derecho Administrativo". 33ª. Reimpresión. México. Editorial Porrúa, S.A. 1994.
- **GARCÍA MAYNES, Eduardo.** "Introducción al Estudio del Derecho" 50ª. Edición. México. Editorial Porrúa, S.A. 1999.
- **MADRID ESPINOZA, Alfonso.** "Introducción a la Filosofía del Derecho". México. Editorial Fontamara. 2000.
- **MARGÁIN MANAUTOU, Emilio.** "Introducción al Estudio del Derecho Tributario Mexicano" 15ª Edición Actualizada. México. Editorial Porrúa. 2000.



- **MARTÍNEZ MORALES, Rafael I.** "Derecho Administrativo. Diccionario Jurídico Temático". Volumen 3. México. Editorial Harla. 1999.
- **MARTÍNEZ MORALES, Rafael I.** "Derecho Administrativo 3er y 4º cursos. 3ª Edición. México. Editorial Oxford. 2000.
- **MORENO, Daniel.** "Derecho Constitucional Mexicano". 12ª. Edición. México. Editorial Porrúa, S.A. 1993.
- **OVALLE FAVELA, José.** "Derecho Procesal Civil" 7ª Edición. México. Editorial Harla. 1995.
- **SÁNCHEZ BRINGAS, Enrique.** "Derecho Constitucional" 3ª. Edición. México. Editorial Porrúa. S.A. 1998.
- **SÁNCHEZ GOMEZ, Narciso.** "Derecho Fiscal Mexicano". 1ª Edición. México. Editorial Porrúa, S.A. 1999.
- **SERRA ROJAS, Andrés.** "Derecho Administrativo. Doctrina, Legislación y Jurisprudencia. Primer curso". 16ª. Edición. México. Editorial Porrúa, S.A. 1994.

#### LEGISLACIÓN.

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- Le Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal.
- Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 Constitucional.

- Estatuto de Gobierno del Distrito Federal.
- Ley Orgánica de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal.
- Reglamento para el Gobierno Interior de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal.
- Código Financiero del Distrito Federal de 2003.
- Decreto que Reforma, Adiciona y Deroga diversas Disposiciones del Código Financiero del Distrito Federal publicado el 31 de diciembre de 2002 en la Gaceta Oficial del Distrito Federal.

**DISCOS COMPACTOS.**

- Jurisconsulta 2001. Jurisprudencia y Tesis Aisladas de la Suprema Corte de Justicia de la Nación 1917-2000. Actualizada a mayo de 2001.
- IUS 2002. Jurisprudencia y Tesis Aislada de junio de 1917 a abril de 2002, Suprema Corte de Justicia de la Nación.