



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA
DE MEXICO**

FACULTAD DE DERECHO

EL DISTRITO FEDERAL Y SUS FINANZAS

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:

LICENCIADO EN DERECHO

P R E S E N T A :

JUAN HERNANDEZ MERCADO



ASESOR: LIC. PEDRO NOGUERON CONSUEGRA

MEXICO, D. F.

2008/



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.



Al maestro y licenciado Pedro Noguero Consuegra:
Quien sintetiza con en pensar y actuar
el lema de la Universidad Nacional
Autónoma de México y el del maestro
que crea y forma conciencias.
Sin cuya motivación, orientación y consejos
este trabajo no existiría, mi gratitud por siempre.

A mi madre:
Por su ejemplo, tenacidad y afecto
con que supo inculcar los valores
que todo ser humano y profesionista
debe tener. Gracias.

A mi esposa:
Compañera de mis ilusiones en la fragua de la vida
son tus palabras el aliento que levanta y fortalece.

A mi hija:
Razón de ser y hacer, con todo cariño.

A todos mis maestras(os):
En especial a los de esta
Alma Mater, por que me
dotaron de la conciencia y
conocimientos suficientes
para transitar por la vida.

A la Universidad Nacional
Autónoma de México:
Crisol de conciencias y
manantial del conocimientos
cuyos maestras, maestros y
egresados que con su trabajo,
en el aula, la política, publicando o
investigando, hacen su mejor esfuerzo

Entregado a la Dirección General de Bibliotecas de la UNAM y difundido en formato electrónico e impreso en el contenido de mi trabajo recepcionado.
NOMBRE: JUAN HERRÁNDEZ
MARCELO
FECHA: 16-ENERO-2004
FIRMAS: 

EL GOBIERNO DEL DISTRITO FEDERAL Y SUS FINANZAS.

CONTENIDO

Índice.....	I
Introducción.....	III

CAPITULO I

EL DISTRITO FEDERAL, SU ESTRUCTURA POLÍTICO GEOGRÁFICA.....	1
--	---

1.1).- Su naturaleza jurídica.....	1
1.2).- Su posición en la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos (entidad federativa).....	41
1.3.- La Delegación Política (órganos).....	68
1.4.- Población.....	79
1.4.1).- Absoluta y Relativa.....	82
1.4.2).- Económicamente activa.....	87

CAPITULO II

EL GOBIERNO DEL DISTRITO FEDERAL.....	92
---------------------------------------	----

2.1).- Los poderes federales y sus facultades sobre el gobierno del Distrito Federal.....	92
2.1.1).- El poder Ejecutivo Federal.....	93
2.1.2).- El Poder Legislativo Federal.....	100
2.1.2.1).-La Cámara de Diputados.....	104
2.1.2.2).- La Cámara de Senadores.....	107
2.1.3).- El Poder Judicial de la Federación.....	110
2.1.3.1).- La Suprema Corte de Justicia.....	114
2.2).- El Gobierno local sus atribuciones.....	120
2.2.1).- El Jefe de Gobierno.....	122
2.2.2).- La Asamblea Legislativa.....	126
2.2.3).- El Tribunal Superior de Justicia.....	129

CAPITULO III

LAS FINANZAS EN EL DISTRITO FEDERAL.....	131
3.1).- Antecedentes.....	131
3.1.1).- Jurídicos, económicos y políticos.....	133
3.1.2).- Institucionales y sociales.....	158
3.2).- El sistema financiero actual.....	206
3.2.1).- El Órgano recaudador.....	206
3.2.2).- El Código Financiero.....	221
3.2.3).- Ley de Ingresos.....	224
3.2.4).- El presupuesto de egresos.....	229

CAPITULO IV

FACULTADES FISCALES DE LOS ÓRGANOS LOCALES DEL GOBIERNO DEL DISTRITO FEDERAL.....	238
4.1).- Estatuto de Gobierno del Distrito Federal.....	246
4.2).- Facultades en materia fiscal de la Asamblea Legislativa.....	247
4.3).- Facultades en materia fiscal del Jefe de Gobierno.....	254
4.4).- Las autoridades fiscales y sus atribuciones dentro del ámbito de gobierno.....	257
CONCLUSIONES.....	262
Bibliografía.....	274
Abreviaturas utilizadas.....	283

INTRODUCCIÓN

Si bien cualquier intento de analizar, estudiar los orígenes, desarrollo, consolidación y prospectiva del Estado Mexicano, resulta de suyo no solo un desafío en términos teóricos conceptuales, por los nuevos elementos que pudiesen encontrarse, correlacionarse o aportarse en su caso; también, no es menos interesante el abordar a la Ciudad de México, residencia de los Poderes Federales y centro político real y formal desde los tiempos de la fundación del Imperio Mexicano, misma que resulta atractiva para recorrerla, recreando, redescubriendo y descubriendo su historia, siendo consecuencia de su propia naturaleza el ser conocida por todos y deficientemente explorada en sus ámbitos jurídico políticos, sobre todo por que su propia dinámica económica, política y social, tiende siempre a ganarle la carrera a toda intento de investigación o de normarla.

Dentro de su universo jurídico es posible ubicar tres grandes campos el de su naturaleza jurídica, sus instituciones y el correspondiente a su esfera normativa, dentro de este último se inscribe el correspondiente a las finanzas propias del Gobierno Capitalino, mismas que el presente trabajo pretende abordar partiendo

de su contexto histórico, político y jurídico, para concluir en un análisis de sus fuentes de ingresos, sus alcances y limitaciones generados a partir del supuesto jurídico de la obligación que tenemos los mexicanos de contribuir al gasto público, en un acto de reciprocidad a la obligación que debiese de tener todo gobierno, de encauzar sus ingresos a la mejoría de la calidad de vida de su población. Supuesto muy utilizado en los actos de proselitismo político y sustentado por algunos preceptos jurídicos, pero cuya viabilidad y concreción dependen hasta la fecha en buena medida de la voluntad y criterio del dominio y control que tenga en su momento el Jefe de Gobierno, así como de la correlación que guarden en el caso particular de esta Ciudad Capital los poderes ejecutivo y legislativo, vía Asamblea Legislativa, traduciéndose esta correlación de fuerzas en el Código Financiero y ley de ingresos y presupuestos de egresos respectivamente.

Las Finanzas públicas, definidas casi siempre como el conjunto de recursos o rentas públicas recaudados y administrados por el Estado, a efecto de que este cuente con los recursos necesarios que le permitan satisfacer las necesidades de su población, por su propia naturaleza se encuentran estrechamente vinculadas al derecho

administrativo, por ser este la rama del Derecho Público cuya función es la de regular dentro de un estado de derecho las relaciones existentes entre los gobernados y el Estado junto con sus diversas instituciones, partiendo del conjunto de normas establecidas dentro del cuerpo jurídico previamente establecido con ese fin.

La pretensión de analizar las Finanzas del Distrito Federal, coloca a este modesto trabajo dentro del rico universo en el cual se inscribe la única entidad federativa que guarda dentro de sí la dualidad de ser potencialmente el Estado del Valle de México y a su vez sede de los poderes federales, cuyos linderos jurídico-políticos, no se encuentran plenamente delimitados como es el caso de ser la sede de dos gobiernos con sus respectivos poderes, el ser el ámbito jurídico donde son susceptibles de aplicarse tanto la legislación federal, como la local, situación que todavía se presenta dentro de diversos ordenamientos legales, en donde se puede leer "es aplicable para el fuero común y para toda la república en materia federal", dentro de los derechos políticos encontramos figuras únicas las de Jefe de Gobierno y Asamblea Legislativa, otro aspecto a reflexionar son los derechos políticos de los residentes de Ciudad de México, y queda todavía pendiente el tema de la soberanía en su doble connotación la popular

y la corresponde como entidad federativa resultado de un pacto federal.

En el caso de las finanzas, que el tema a tratar se presentan dos grandes vertientes la recaudatoria tanto en términos de la política fiscal orientada desde la Jefatura de Gobierno con sus consiguientes acotamientos y por otro las fuentes de ingresos y su monto dentro del conjunto nacional, cuantificación sobre la cual gravita el Ejecutivo Federal en el término de sus asignaciones, es en este último escenario donde el derecho administrativo juega un papel determinante, tanto en el contenido, como en la forma, ya que su aplicación no pocas veces convierten los ingresos en un punto a debate en cuanto a sus principios de equidad y de proporcionalidad, como en la función de autoridad, por ser esta el conducto por medio del cual se da la recaudación y el ejercicio del presupuesto de egresos, además de que según se puede apreciar dentro del contexto fiscal todavía quedan lagunas por subsanarse, baste mencionar el caso del impuesto sobre hospedaje señalado por los artículos 186A, B Y C, del Código Financiero, el cual para poder hacerse efectivo requeriría de cuando menos dos supuestos, el de que todo huésped solicitase su comprobante de pago y por otro que la caja registradora fuese

inviolable y por red o por interventor pudiese verificarse los ingresos captados, como de momento tales supuestos son inviables, dicho impuesto no se cobra ni se paga como debe de ser; tal vez lo correcto sería someter a todos los negocios de hospedaje a una cuota fija por número de habitaciones en función de la clase de hotel y calidad de la habitación.

A fin de darle un contexto al presente análisis y mejor fundamentar las conclusiones del mismo, se desarrollan los antecedentes del Gobierno de la Ciudad de México y el de la misma Tesorería, cada uno de ellos en sus respectivos capítulos, la mayor pretensión de los mismos es capturar como una instantánea, nuestra condición actual de Ciudad con relativa autonomía, dentro de un proceso histórico fluctuante, no pocas veces impuesto por sus Gobernantes desde sus distintos ámbitos Federal y Local, aceptado o resistido por sus habitantes de esta entidad federativa surgida de un islote, sede de cuatro imperios, cuatro repúblicas federales, dos repúblicas centralistas y capital de una nación que a inicios del siglo XXI busca ocupar con dignidad un espacio dentro de un mundo en vías de una Globalización inducida.

CAPITULO I

EL DISTRITO FEDERAL, SU ESTRUCTURA POLÍTICO GEOGRÁFICA

1. 1. SU NATURALEZA JURÍDICA

La naturaleza jurídica del Distrito Federal está determinada tanto por las instituciones jurídicas que desde su nacimiento hasta nuestros días la han conformado, conforman y conformarán, inscritas dentro de nuestro marco constitucional, así como por las relaciones que de hecho y por derecho existen entre gobernantes y gobernados, derivadas de sus propias atribuciones, por lo tanto y para efectos del presente análisis se hace necesario puntualizar que en el mismo concurren circunstancialmente dos denominaciones, la de Distrito Federal y el de Ciudad de México, en consecuencia y a fin de establecer con la mayor precisión posible su naturaleza jurídica, se deben abordar ambos conceptos desde su perspectiva jurídica, histórica y política. Así de inicio tenemos que el Distrito Federal, también conocido como la Ciudad de México, sustenta su origen, forma de gobierno y condición jurídica actual en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y se encuentra definido por los artículos 44 y 122 de dicho ordenamiento jurídico, sin perjuicio de

lo dispuesto por el artículo 43 del mismo, el cual lo considera como una de las partes integrantes de la Federación, "Condictio Sine Qua Non" de su existencia, ya que en los Estados Unidos Mexicanos nos definimos de conformidad con el artículo 40 de nuestra Constitución, como "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", mas adelante el artículo 42 del mismo ordenamiento nos señala que "El territorio Nacional comprende: I.- El de las partes integrantes de la federación", así ambos artículos nos establecen los supuestos fundamentales para tratar de definir la naturaleza jurídica del Distrito Federal y son :

- a).- El ser un estado libre y soberano;
- b).- Estar unido dentro de la federación que conforman los Estados Unidos Mexicanos, y
- c).- El ser una de las partes integrantes de la federación.

En condición "A priori" la Ciudad de México, en funciones de Distrito Federal cumple con las tres condiciones, sin embargo los artículos 43, 44 y 122 tasan su naturaleza cuando menos en lo relativo a los incisos "a" y "b", el artículo 43 nos señala, "Las partes integrantes

de la federación son los Estados de: Aguascalientes, ... (y 30 Estados más, para terminar con)... y el Distrito Federal”, declaración expresa que le concede el rango de Estado, pero carente de los atributos de libre y soberano, los motivos de tales limitaciones las define el artículo 44 al establecer: “La ciudad de México es el Distrito Federal, sede de los Poderes de la Unión capital de los Estados Unidos Mexicanos. Se compondrá del territorio que actualmente tiene y en el caso de que los Poderes Federales se trasladen a otro lugar, se erigirá en el Estado del Valle de México con los límites y extensión que le asigne el Congreso General.”, en tanto que, mas adelante el artículo 122 nos puntualiza “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.

Son autoridades locales del Distrito Federal, la Asamblea Legislativa, el Jefe de Gobierno del Distrito Federal y el Tribunal Superior de Justicia.”, delimitando los dos ámbitos de gobierno que coexisten desde siempre en el Distrito Federal y reconociendo de forma expresa la existencia de autoridades locales. De estos dos últimos artículos transcritos se desprenden los siguientes supuestos:

1.- La capital de la República mexicana es una Ciudad;

- 2.- Esta Ciudad, es considerada por excepción un Distrito Federal;
- 3.- Dicha Ciudad en caso de traslado de los Poderes Federales a otro lugar, se convertirá en el Estado del Valle de México;
- 4.- Posee un territorio cuyos límites y extensión son tan definidos como en su momento determine el Congreso General, debiéndose interpretarse este último como el Congreso de la Unión.
- 5.- El Distrito Federal esta a cargo de los poderes federales; y
- 6.- Tiene sus autoridades locales.

Estos supuestos dejan un umbral de incertidumbre jurídica, ya sea por el término Ciudad, por la indefinición territorial o bien por la coexistencia de dos poderes, uno local y otro federal, a continuación trataré de puntualizar las condiciones en que se genera dicha incertidumbre, siendo la primera de estas la relativa al término de Ciudad, la cual puede ser definida como "Población comúnmente grande, que antiguamente gozaba de mayores preeminencias que las villas. Aparte de su sentido histórico, su interés jurídico radica en su organización municipal, que tanto afecta a las *ciudades* como a las villas, las aldeas y a cualquier poblado"¹. Es evidente que la definición citada, no da los suficientes elementos para determinar el sentido que

¹ Manuel Osorio y Florit, "Diccionario de Ciencias Jurídicas, Políticas y Sociales", Editorial Heliasta, Barcelona, España, 1996, p. 178.

guarda dentro de nuestra Ley fundamental, el término Ciudad, sin embargo alrededor de ella la historia, la economía y la política se entretrejieron de tal suerte que el término “Ciudad de México” se acuñó asimismo, con su doble connotación, el de ser ciudad por un lado y capital de un reino primero, o de una republica después, por encima de la propia voluntad de aquellos que en su momento detentaron el poder y las facultades necesarias para determinarle otro destino, en consecuencia existen en su denominación los siguientes momentos determinantes:

1.- México-Tenochtitlan es al momento del descubrimiento de América; la capital del señorío, en vías de expansión más importante de la región mesoamericana, el mexicana, cuya ciudad capital se fundó en el año de “1325 el día 13 de marzo, (también se señalan el 18 de julio y 12 de diciembre del mismos año)”²

2.- Consumada la Conquista, Hernán Cortes, con el apoyo del Ayuntamiento establecido en Coyoacán, determina que “de cuatro a cinco meses acá que la dicha ciudad de *Tenuxtitan* se va reparando, está muy hermosa, y crea V. M. que cada día se irá ennobleciendo en tal manera, que como antes fue principal y señora de todas estas

² Solchaga Zamudio, Noé, y Luisa A., Solchaga Peña, “Efemérides Mexicanas”, Editorial Avante, S. A. de C. V., décima segunda reimpresión, 1997, México, T. II, p. 133.

provincias, que lo será también de aquí en adelante (p. 262)",³ ratificándole de hecho su título de ciudad, sin esperar que la corona lo hiciese.

3.- El "4 de julio de 1523, por Cedula Real, el rey Carlos V, concede a la Ciudad de México, su escudo de armas"⁴;

3.- El "25 de abril de 1528. Por Cedula Real, el rey Carlos V concede el título de ciudad a la Gran Tenochtitlan (hoy Ciudad de México)"⁵;

4.- El "25 de junio de 1530. Por cédula real el emperador Carlos V, Rey de España declara a la Ciudad de México-Tenochtitlan como la capital de la Nueva España".⁶

5.- El 24 de octubre de 1539, por Real Cédula el Emperador Carlos V, le otorga a la Ciudad de México, "territorio y jurisdicción, de quince leguas como es la Diócesis del Obispado,... con tanto que las cabeceras y pueblos principales, así como Texcoco y otros, que están en corregimiento caigan dentro de los dichos términos"⁷;

6.- El 24 de julio de 1548. El rey Carlos I de España y V emperador de Alemania, otorga a la ciudad de México, por Real Cédula el título de

³ Iglesia, Ramón, "Cronistas e historiadores de la Conquista de México", Editorial SepSetentas Diana, primera edición, México, 1980, p. 111 (la página citada corresponde a las cartas de relación, publicadas en París, en 1866, por don Pascual de Gayangos, en edición plagada de erratas).

⁴ "Cedulario de la metrópoli Mexicana", Departamento del Distrito Federal, Dirección de Acción Social, VIII Feria Mexicana del Libro, edición paleográfica única, México, 1960, p. 19 a 23.

⁵ Solchaga Zamudio, Noé, op. cit. T. II, p. 217.

⁶ Ibidem, p. 346.

⁷ "Cedulario de la metrópoli mexicana", op. cit. p. 42.

"Muy Noble, Insigne y Muy Leal"⁸, "en atención al hecho de que sus autoridades enlistaron tropas para ser enviadas a Perú a sofocar la guerra civil entre los partidarios de Diego de Almagro y Francisco Pizarro".⁹

Los nombramientos y hechos citados nos permiten establecer que jurídica e históricamente primero surgió la "Ciudad de México", investida invariablemente de una personalidad dual, la de ser ciudad y a la vez capital primero del imperio mexicana y durante la colonia de la Nueva España, situación que permite precisar la connotación que guarda dentro de nuestra constitución, sin embargo para poder precisar el término Ciudad dentro de nuestro marco normativo vigente, se debe recurrir al ámbito de las legislaciones locales, en las cuales se encuentra definido el concepto de Ciudad, fundamentalmente por las "Leyes Orgánicas Municipales" o su equivalente dentro de la entidad federativa de que se trate, a manera de ejemplo solo citaré a tres de ellas y son:

La del Estado de Guerrero, en donde en su Ley Orgánica de la División Territorial del Estado de Guerrero, nos dice en su "Artículo 1.- Los núcleos de población del Estado se dividen en Ciudades, Pueblos

⁸ Ibidem. p. 48.

⁹ Solchaga Zamudio, Noé, op. cit. p. 336.

y Cuadrillas. Son Ciudades las Cabeceras de Distrito y las demás poblaciones a las cuales la Legislatura Local les dé tal categoría. Son Pueblos, las Cabeceras Municipales y núcleos de población que por el número de habitantes merezcan esta designación y Cuadrillas y Rancherías todos los demás núcleos que no tengan las categorías anteriores...

Para que un núcleo de población pueda declararse Ciudad debe constar como mínimo de 5,000 habitantes; para ser declarado Pueblo se necesita una población de 500 a 4, 999 habitantes; para ser Cuadrilla de 100 a 499 habitantes y para ser Ranchería de 50 a 99 habitantes.”¹⁰

El Estado de Chiapas al igual que la entidad federativa anterior define el concepto de ciudad en su Ley de Categorización Político-Administrativa de los Núcleos de Población, en su artículo 10 al establecer que “Para efectos de considerar a un núcleo de población como ciudad, deberá cumplir con los requisitos siguientes:

I.- Tener por lo menos una población de diez mil habitantes;

¹⁰ Decreto: Dado en el Salón de Sesiones del H. Poder Legislativo, a los dieciocho días del mes de diciembre de mil novecientos cuarenta y cuatro.- Diputado Presidente, Alberto Jaimes.- Diputado Secretario, Francisco Díaz y Díaz.- Diputado Secretario, Prof. Baltasar Calvo.- Rubricados. Por tanto, mando se imprima, publique, circule y se le dé el debido cumplimiento. Chilpancingo, Gro., a 20 de diciembre de 1944. GRAL. E ING. RAFAEL CATALÁN CALVO. El Secretario General de Gobierno, LIC. ISMAEL ANDRACA NAVARRETE. Se derogan las disposiciones legales que se opongan al cumplimiento del presente Decreto. Chilpancingo, Guerrero, México.

II.- Contar con edificios adecuados para el funcionamiento de oficinas, de la administración pública municipal, estatal o federal, así como de la iniciativa privada.

III.- Contar con edificios adecuados para el funcionamiento de oficinas, de la administración pública municipal, estatal o federal; así como de la iniciativa privada;

IV.- Autonomía económica;

V.- Plano urbano;

VI.- Zona de influencia; y

VII.- Tener servicios públicos, tales como, agua potable, alcantarillado, plantas para el tratamiento de aguas residuales, alumbrado público, mercados, panteones, rastros, parques, jardín botánico, viveros, centros acuícolas, seguridad pública y tránsito, de comunicación tales como telégrafos, teléfonos, correo, transporte de carga, líneas de pasaje y las demás que señale la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la particular del estado y otras leyes aplicables.

Asimismo, deberán contar instalaciones hospitalarias, centros de reclusión por faltas administrativas, y en su caso, centros de prevención y readaptación social, instituciones bancarias, hoteles,

restaurantes, planteles educativos de enseñanza preescolar, primaria, secundaria y preparatoria o sus equivalentes, en la modalidad formal o abierta, bibliotecas y centros culturales y recreativos.”¹¹

Como última referencia; el Estado de Veracruz, dentro de su Ley Orgánica del Municipio Libre encontramos: “Artículo 11.- Los centros de población de los municipios, conforme al grado de concentración demográfica que señale el último Censo General de Población y Vivienda de los Estados Unidos Mexicanos, así como por su importancia y servicios públicos, podrán tener las siguientes categorías y denominaciones: I. Ciudad, cuando el centro de población tenga más de treinta mil habitantes y la infraestructura urbana necesaria para la prestación de sus servicios públicos.”¹².

De todos los ordenamientos jurídicos citados, podemos concluir que término Ciudad se define en nuestra legislación a partir de los siguientes supuestos:

- 1.- Debe tener un mínimo de población;
- 2.- Poseer los requerimientos básicos del equipamiento urbano;
- 3.- Contar con centros de educación;

¹¹ Ley de Categorización Político- Administrativa de los núcleos de población del Estado de Chiapas, publicada en el Periódico Oficial del Estado, No. 43, el 12 de agosto de 1998, San Andrés Tuxtla, Chiapas, México.

¹² Ley Orgánica del Municipio Libre, publicada en el alcance a la Gaceta Oficial No. 5, Xalapa de Enriquez, Veracruz, México el 5 de enero de 2001.

- 4.- Estar en aptitud de prestar diversos servicios públicos;
- 5.- En algunos casos contar con inmuebles para oficinas de gobierno;
- y
- 6.- Ser parte de un Municipio, elemento que para efectos del presente análisis resulta ser el más significativo.

De lo anterior puede inferirse que el término Ciudad dentro de nuestra legislación responde a un concepto de orden urbanístico-demográfico, cuyos parámetros los determina cada entidad federativa, pero invariablemente todas lo inscriben dentro en un contexto municipal, condición jurídica que crearía una aparente contradicción en torno del término "Ciudad de México", citado por nuestra constitución, por no encontrarse esta inscrita dentro de un municipio, sin embargo esta contradicción es mas de forma que de fondo, ya que el término "Ciudad de México" responde más a su título histórico y a su condición de ser el Distrito Federal, por excepción; sin embargo tales supuestos nos colocan ante dos conceptos de significados diferentes:

- 1) El de Ciudad formulado en un sentido urbanístico-demográfico, y 2) el de Distrito Federal que responde a un concepto de orden jurídico-político, es decir se plantea de hecho como un caso de excepción, por ser esta la única Ciudad de la República Mexicana que por destino

propio se convirtió en una entidad federativa, hechas estas puntualizaciones, corresponde ahora el momento de analizar el término Distrito Federal.

El término Distrito, puede definirse como “Cada una de las demarcaciones en que se subdivide un territorio o una población para distribuir y ordenar el ejercicio de los derechos civiles y políticos, o de las funciones públicas, o de los servicios administrativos, en detallada definición académica”¹³, esta definición nos permite explicar por ejemplo la condición jurídica de los Distrito Electorales, en los cuales se hace una división para el ejercicio de los derechos políticos. Al adicionársele al mismo el adjetivo federal, nos da una nueva connotación, definiéndosele en consecuencia como una “circunscripción territorial que en los Estados federales sirve como sede o lugar de residencia a los poderes federales u órganos del gobierno federal”¹⁴.

Así la necesidad histórica de crear un asiento para los poderes federales generó de forma simultanea un problema geográfico y un conflicto político, el primero en nuestro caso particular es la fijación de

¹³ Manuel Osorio y Florit, op. cit. p. 355.

¹⁴ “Diccionario Jurídico Mexicano”, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la U.N.A.M., coedición Editorial Porrúa y Universidad Nacional Autónoma de México, Editorial Porrúa, S. A. de C. V., novena edición, México, 1996. p. 1170.

su sede y el conflicto político surge a partir de la incompatibilidad real o ficticia entre los poderes locales y los federales en el lugar donde estos residan, tal como nos lo hace ver el diccionario Jurídico Mexicano al explicarnos su origen histórico: "El primer distrito federal que existió en el mundo fue creado al establecerse la federación norteamericana, y recibió el nombre de Distrito de Columbia. El móvil principal que inspiró la creación de este Distrito fue la inconveniencia de que en un mismo territorio tuvieran jurisdicción órganos federales y locales, pues ello sería fuente de constantes conflictos, tal como había experimentado la asamblea constituyente de Filadelfia en su trato con las autoridades de Pensilvania, como tal fracción territorial no existía, se decidió crearla a partir de cesiones territoriales hechas por los estados de Virginia y Maryland. De este modo, en el Distrito de Columbia solo tendrían jurisdicción los poderes federales con exclusión de cualesquiera otro; el gobierno de la entidad estaría a cargo de tres comisionados designados por el presidente de la República.

Habiendo sido el federalismo norteamericano el modelo de nuestro federalismo mexicano, es natural que también se hubiera incorporado a nuestro sistema la institución de distrito federal, tal como

sucedió con otros federalismos principalmente latinoamericanos, aunque en cuanto a sus elementos funcionales se hubiesen marcado desde entonces diferencias notables.”¹⁵, el conflicto a que hace mención el concepto en cita, se dio “...cuando estando reunido el congreso en Filadelfia, hubo una ruidosa manifestación de reclutas, que al protestar por la falta de pago oportuno de sus haberes militares, interrumpieron los trabajos de la asamblea deliberativa. Una comisión especial solicitó a las autoridades locales su intervención, misma que no les fue prestada, bajo el argumento de que solo actuarían si se presentase violencia.”¹⁶. Tal acontecimiento marcó hasta nuestros días lo que en la esfera del derecho y de la política se ha definido y aceptado como “Distrito Federal”, con la puntualización de que a pesar de que el Diccionario citado, menciona que el primer “**DISTRITO FEDERAL**” que surgió en el mundo fue en los Estados Unidos de América, existe un error en cuanto que este no se llamó así, sino que de origen fue nombrado como “**DISTRITO DE COLUMBIA**”, cuya capital es Washington, el nacimiento de este distrito, dio origen a que tanto los Estados de Virginia y Maryland cediesen una parte de su territorio equivalente a diez millas cuadradas a fin de que ellas se

¹⁵ Ibidem. p. 1170.

¹⁶ Contreras Bustamante, Raúl, “La Ciudad de México como Distrito Federal y como Entidad Federativa”, Editorial Porrúa, S. A. de C. V., primera edición, México, 2001, p. 37.

crease el año de 1790 el ya citado Distrito de Columbia, para asiento de los Poderes Federales, "actualmente este tiene una extensión de 179 kilómetros cuadrados (poco menos de ocho millas y un cuarto), una población de aproximadamente 702,000 habitantes y cuenta con una capital que es conocida como Washington D. C. (capital federal del país)"¹⁷. Desde su origen no solo se estableció que su gobierno estuviese a cargo de tres comisionados designados por el presidente de la República, también se les hizo la promesa política de "un cuerpo legislativo municipal para fines locales, derivado de sus propios sufragios"¹⁸, lo cual a la fecha sigue sin cumplirse.

Habiendo establecido someramente los antecedentes históricos y situación actual del Distrito de Columbia, en los Estados Unidos de América, procede establecer los ejes rectores que permitirán determinar los alcances y limitaciones que de facto y por derecho ha tenido y tiene nuestro Distrito Federal, siendo estos: Las relaciones jurídicas generadas entre gobernante y gobernados y las instituciones surgidas previa y posteriormente a su nacimiento como tal, ya que en su tránsito de capital de la colonia a capital de la federación, las instituciones en ella existentes tuvieron que adaptarse a su nuevo

¹⁷ "Gran Diccionario Enciclopédico Ilustrado" Editorial Selecciones de Reader's Digest, décimo sexta edición, 1981, México, T. III, P. 815.

¹⁸ *Ibidem* p. 39.

contexto; consecuentemente se hace necesario fijar en tiempo y espacio, las distintas etapas por las cuales históricamente ha transitado, principiando a continuación con la:

a) Época Colonial. Esta la cito por los antecedentes políticos y económicos que repercutirán en futuro mediato de la capital del México independiente.

A fines de la misma encontramos que a consecuencia de las reformas Borbónicas ha cambiando el entorno geopolítico de la Ciudad de México, al pasar de centro político del Reino de México a centro de la Intendencia de México, por Cédula Real de 4 de diciembre de 1786, cabe recordar que siendo la capital de la Nueva España en ella residían: "el Virrey, Gobierno y Audiencia por declaración de Carlos V, en 25 de junio de 1530",¹⁹ el Intendente hará lo propio a partir de 1876, como otras instituciones de importancia establecidas en ella encontramos: La Diócesis de México (1530), convertida en Arzobispado a partir de 1546, el Consulado de Comerciantes de la Ciudad de México, con su Real Tribunal, el Tribunal del Santo Oficio fundado en 1571, la casa de moneda a partir de 1536, la Real Hacienda Pública y los Tribunales de Cuenta en 1605, la imprenta de

¹⁹ M. Torner, Florentino, "Resumen Integral de México a Través de los Siglos", Compañía General de Ediciones, S. A., México, sexta edición, 1964, T. II, p. 60.

Juan Pablos de 1539 aproximadamente, las escuelas y colegios, desde el siglo XVI, la Universidad en 1553, elevada a rango de pontificia en 1597, El Real Seminario de Minería (1792), la Academia de las Nobles Artes de San Carlos (1785), entre las mas conocidas, además de su Ayuntamiento que jugó a lo largo de esta etapa momentos de suma importancia, por su capacidad de gestión ante la Corona española, baste mencionar la reducción del quinto real al diezmo en 1530, su mediación para la creación de la Universidad, y su peso político manifiesto en “los sucesos de 1808 y luego en las elecciones constitucionales de 1812, 1813 y 1820 y un modelo de control político, cuyo vértice se materializaba en las figuras del intendente y el jefe político, antecedentes indirectos de la figura del gobernador (del Distrito Federal o del Departamento de México)”²⁰. Todo lo anterior da una idea de la concentración de poder que existía en su momento en la Ciudad de México.

Se suma a lo anterior la existencia de Tribunales especiales vinculados a varias de las instituciones citadas, los cuales sirvieron para acentuar el centralismo existente, por otro lado la población asentada en su territorio al igual que la del resto del territorio

²⁰ Rodríguez Kuri, Ariel, “El Ayuntamiento de México: política y gobierno, 1876-1912”, Universidad El Colegio de México, Autónoma Metropolitana, Azcapotzalco, primera edición, México, 1996, p. 18.

novohispano, se encontraba a consecuencia de las leyes de indias bajo el sistema normativo derivado de las mismas, cuya vigencia y aplicación respondía más a intereses grupales o particulares que a un real estado de derecho, además de encontrarse marcadamente discriminada y segregada por medio del establecimiento de las denominadas *castas*, mismas que de paso también sirvieron para establecer distancia entre los peninsulares y los criollos, cuya manifestación mas clara se da en la asignación de los puestos de gobierno, los cuales al igual que “los oficios se vendían en almoneda pública, en un portalillo situado en la esquina sureste del palacio virreinal, desde el cual gritaban los pregones”²¹.

La vida de la Ciudad de México en buena medida se rigió bajo “las ordenanzas (conjunto de preceptos jurídicos sobre una materia en particular), fueron un modo de legislar común a los reyes de España y a las autoridades coloniales: virreyes, cabildos municipales, corporaciones públicas y privadas, gremios y cofradías. Muchos aspectos de la vida urbana de la Ciudad de México se reglamentaron por ese medio: servicios públicos, producción artesanal, organización de los gremios y vigilancia de su funcionamiento, número de

²¹ Cue Cánovas, Agustín, “Historia Social y Económica de México 1521-1854”, editorial Trillas, vigesimoquinta reimpresión, México, 1985, p. 110.

establecimientos comerciales, cada por cada giro y distancias mínimas entre ellos.

En la época independiente (incluso hasta finales del siglo XIX) se consideraron vigentes muchas de las disposiciones establecidas durante el virreinato²², para 1793 la Ciudad de México contaba con “112,926 hab. de acuerdo al censo de ese año”²³

b) La revolución de Independencia: Durante esta etapa el papel más destacado lo jugó el ayuntamiento de la Ciudad de México. “Sería suficiente proponer que la Constitución de Cádiz ratificó el perfil del ayuntamiento como representación de los intereses locales; en realidad, la integración vía electoral del ayuntamiento potenció ese perfil. La elección del primer ayuntamiento constitucional de la ciudad de México, en noviembre de 1812, y la accidentada historia del cuerpo municipal hasta la consumación de la independencia, muestran que el ayuntamiento se consolidó como el lugar predilecto de los grupos de interés locales para expresar inquietudes y propuestas concretas. El ayuntamiento fue la institución que representó a las élites que no necesariamente se comprometieron con la ruptura violenta del orden

²² “Enciclopedia de México”, Álvarez, José Rogelio, director, créditos a instituciones y personas diversas, editada por Enciclopedia de México, S. A., segunda edición, 1977, México, T. 8, p. 1054.

²³ “Historia de México”, León-Portilla, Miguel, coordinador general de la obra, Salvat Editores de México, S. A., 1974, México, T. 6, cuadro estadístico, p. 100

novohispano, y que trabajaron sistemáticamente por controlar los hilos de la política local...(A).

Debe quedar claro, en todo caso, que la coyuntura que abrió la aplicación del código liberal gaditano representó una verdadera ruptura en el sistema de representación política... Si en 1808 el ayuntamiento de México ya era un actor político respetable, a partir de 1812 el código político del liberalismo español lo dotó de una nueva legitimidad y lo colocó en una doble función en el organigrama del poder, era al mismo tiempo gobierno urbano (administraba y decidía) y representación social (discutía, argumentaba, disentía)(B)"²⁴.

Sería injusto cerrar esta parte omitiendo los ideales libertarios y la importancia que en su momento se le dio al ayuntamiento como tal, al pueblo y a la soberanía por voz del síndico Licenciado Francisco Primo de Verdad y Ramos encontrado muerto en su celda el 4 de octubre de 1808. "El Ayuntamiento de México, en cambio, por boca del Licenciado Primo de Verdad, expresa otra tendencia. *Dos son las autoridades legítimas que reconocemos -dice Verdad-, la primera es de nuestro soberano y, la segunda de los ayuntamientos, aprobada y confirmada por aquel. La primera puede faltar faltando reyes... la*

²⁴ Rodríguez Kuri, Ariel, op. cit. p. 19 y 20, Apud. (A) Véase Anna, "La caída del gobierno español en la ciudad de México", pp. 132-133, (B) Annino "Pratiche create e liberalismo nella crisi dell spazio urbano coloniale. Il 29 de noviembre a città de Messico", p. 730. 734-736.

*segunda es indefectible por ser inmortal al pueblo ... Su representante es "el Ayuntamiento y de cada capital de Provincia, mejor diré, el síndico procurador y el personero del común". El Ayuntamiento de México y el de Veracruz –continúa Verdad—fueron las primeras autoridades de Nueva España; ellos sostuvieron a Cortés y lo sostuvieron frente a Velásquez. Los ayuntamientos dictaron los primeros reglamentos de la nación, "ejemplar que debe servir de guía en la presente época"; en cambio la Real Audiencia, solo vino a establecerse ocho años más tarde sobre una nación ya organizada."*²⁵

c) Revolución de independencia y consumación (1810 – 1824):
Sobre el Distrito Federal durante esta etapa, encontramos en el artículo 45 de la Constitución de Apatzingán de 1814, su primer antecedente al establecer con relación a la sede de los Supremos Poderes que "Estas tres corporaciones (el Supremo Congreso Mexicano, el Supremo Gobierno y el Supremo Tribunal de Justicia), han de residir en un mismo lugar, que determinará el Congreso, previo informe del Supremo Gobierno, y cuando las circunstancias no lo permitan, podrán separarse por el tiempo y la distancia que aprobare

²⁵ Villoro, Luis, "El proceso ideológico de la revolución de Independencia", Editorial Secretaría de Educación Pública, colección Cien de México, primera edición de la colección, México, 1986 p. 57-58.

el mismo congreso²⁶, el segundo se encuentra el artículo 4° de los Tratados de Córdoba del 24 de agosto de 1821, el cual establecía “El emperador fijará su corte en México, que será la capital del imperio”²⁷, su tercer antecedente lo encontramos en el “artículo 50, fracciones XXVIII y XXIX, de la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos, sancionados por el Congreso General Constituyente el 4 de octubre de 1824, al establecer que; Las facultades del Congreso General son las siguientes: XXVIII. Elegir el lugar que sirva de residencia a los Supremos Poderes de la Federación, y ejercer en su distrito las atribuciones del Poder Legislativo de un estado; XXIX. Variar esta residencia cuando lo juzgue necesario”²⁸, su cuarto antecedente será el decreto que le de nacimiento y que trataré en siguiente punto, aclarando que hasta este momento, la Ciudad de México no se encuentra segregada todavía de la Provincia de México, hoy conocido como Estado de México.

d) Consumación de la independencia y el primer imperio: Al ser consumada la independencia el 27 de septiembre de 1821, se inician dos grandes procesos: la definición de la forma de gobierno que

²⁶ Serrano Magallón, Fernando, “Derechos del pueblo mexicano, México a través de sus constituciones”, cuarta edición, coeditada por la Cámara de Diputados Federal LV legislatura y Miguel Ángel Porrua, México, 1994, t. VI, p. 796.

²⁷ Ibidem. p. 796.

²⁸ Ibidem. p. 796.

adoptaría el país recién emancipado y la del sitio donde se asentarían los poderes federales; con respecto a lo primero es conveniente retomar la opinión de la profesora Josefina Zoraida Vázquez, cuando plantea las dificultades de la formación del Estado Mexicano en los siguientes términos “Los Tratados de Córdoba, firmados por don Juan O’ Donojú, aseguraban el trono mexicano para un infante español, pero las cortes lo rechazaron, lo cual abrió el paso para la coronación de don Agustín.

La gran coalición organizada por Iturbide en 1821 no resistió la prueba y empezó a mostrar fisuras, insurgentes y masones borbonistas, aliados a las diputaciones provinciales y ayuntamientos creados por la Constitución de 1812, derrumbaron el imperio y establecieron la República.

La amenaza de reconquista y el apoyo de la mayoría del ejército al gobierno provisional mantuvieron la unidad a la constitución de 1824, que instituía un gobierno federal, centrista, pero debilitado para mitigar el confederalismo de Yucatán, Jalisco, Zacatecas y otros estados, que desafiaban la supremacía ejercida antes de las reformas borbónicas por el centro.

Los legisladores de 1824 se inspiraron en la Constitución estadounidense, pero el federalismo mexicano no fue una simple copia, fue más radical. A diferencia del norteamericano, el gobierno federal no iba a gobernar a los ciudadanos, sino a los estados. Aquella concedía a la federación el derecho de cobrar impuestos a los individuos; esto le daba una base económica sólida. Como la federación mexicana de 1824 gobernaba estados en lugar de ciudadanos, se condenó a depender de un *contingente*. Los estados lo entregaron con cierta regularidad solo en los primeros tiempos, después la federación quedó reducida a la entrada de la aduanas y de los prestamos usuarios²⁹. En mi opinión señalaré algunos de los conceptos que se tomarán en cuenta, independientemente de que no son declarativos, sino enunciativos:

1.- Los legisladores de 1824 toman por diferentes motivos como modelo a seguir la constitución norteamericana y como una parte de ella el establecimiento de un Distrito Federal, el cual será la Ciudad de México, no solo por ser desde la colonia el centro del poder político, sino también el económico, religioso y cultural, además de símbolo

²⁹ Zoraida Vázquez, Josefina, (coordinadora), "La fundación del Estado Mexicano 1821-1855", Nueva Imagen, primera edición, México, 1994, p. 10-11.

histórico, como se puede apreciar en la etapa colonial descrita anteriormente.

2.- El poder económico de la Ciudad de México, le garantizaba ingresos seguros al nuevo gobierno.

3.- Su propio carácter de poder centralizado, hacia imperativo que el nuevo gobierno se asentase en una Ciudad que tuviese un mayor simbolismo que otras y la Ciudad de México resultaba idónea, en lo religioso era la sede del Arzobispado, tenía una larga tradición de centro de poder, el cual nació desde México-tenochtitlan y se proyectaba a lo largo de los trescientos años de dominación española a través de las figuras del Virrey, la Audiencia y a finales de la misma la del Intendente y del Jefe Político, sumando a todo lo anterior que siempre fue la capital de la Nueva España y por si esto fuera poco su posición geográfica intermedia entre los dos mejores puertos de la época el de Veracruz y el de Acapulco.

4.- De origen existen cinco diferencias entre el Distrito de Columbia estadounidense y el Distrito Federal mexicano siendo estas las siguientes:

a).- El primero es el resultado de la cesión territorial de los estado de Virginia y Maryland, para la creación del Distrito de

Columbia, en tanto que el nuestro es más resultado de un acto expropiatorio, que de un acto consensuado sobre el territorio de lo que hoy conocemos como Estado de México.

b).-la segunda diferencia esta dada, en que el primero se establecerá como un futuro centro urbano, sobre un plano previamente trazado y cuya construcción se iniciará en año de 1792, con posibilidades de un ulterior desarrollo, en tanto que el nuestro se dará en un centro urbano previamente establecido que cuenta con la mayor densidad demográfica del país.

c).- El primero contará con un gobierno a cargo de tres personas designadas por el ejecutivo, el de la Ciudad de México contendrá la figura de un Gobernador y de Ayuntamientos, pero ambos tendrán la promesa de una futura constitución.

d).- Al norteamericano se le asignó una superficie de diez millas cuadradas y el nuestro no solo varía en la forma geométrica sino también en la superficie, el primero se traza en forma rectangular y en el nuestro se establecen de dos leguas ("medida equivalente a 5,572 metros con 7 decímetros"³⁰), de radio a partir del centro de la ciudad,

³⁰ Real Academia de la Lengua Española, "Diccionario Manual e Ilustrado de la Lengua Española", Espasa-Calpe S. A., cuarta edición revisada, Madrid 1989, p.933.

por lo que el primitivo “Distrito Federal” mexicano fue de contorno circular, con una superficie de 48.781 km²., aproximadamente; y

e).- “En el estadounidense, se buscó separar el poder político del económico”³¹, asignándosele a su Distrito de Columbia solo funciones de gobierno y en consecuencias administrativas, en el caso propio no se dio dicha separación lo cual tendrá como consecuencias negativas en los mas diversos órdenes que van desde el crecimiento anárquico del mismo a momentos de nulo desarrollo tanto en sus instituciones, estado de derecho y calidad de vida, sin contar con las crisis de poder vividas en su interior, como lo fueron el movimiento estudiantil de 1968 y el jueves de corpus de 1970, por citar algunos.

Realizados los comentarios anteriores, vayamos al momento de la creación de nuestro Distrito Federal: Este fue producto del constituyente de 1824 y, estatuido por decreto de 18 de noviembre del mismo año, el cual se transcribe a continuación:

“DECRETO DE 18 DE NOVIEMBRE DE 1824

Se señala a México con el distrito que se expresa para la residencia de los supremos poderes de la federación.

³¹ Contreras Bustamante, Raúl, *op. cit.*, p. 37. Apud. Córdova, Arnaldo, “La formación del poder político en México. Editorial Era, 1972, p. 131.

El soberano congreso general constituyente de los Estados Unidos Mexicanos ha tenido ha bien decretar:

1.- El lugar que servirá de residencia a los supremos poderes de la federación, conforme a la facultad 28 del artículo 50 de la constitución, será la Ciudad de México.

2.- Su distrito será el comprendido en un círculo cuyo centro será la plaza mayor de la ciudad y su radio de dos leguas.

3.- El gobierno general y el gobernador del Estado de México nombrarán cada uno un perito para que entre ambos demarquen y señalen los términos del distrito conforme al artículo antecedente.

4.- El gobierno político y económico del expresado distrito quedará exclusivamente bajo la jurisdicción del gobierno general desde la publicación de esta ley.

5.- Ínterin se arregla permanentemente el gobierno político y económico del Distrito Federal, seguirá observándose la ley de 23 de junio de 1813 en todo lo que no se halle derogada.

6.- En lugar del jefe político a quien por dicha ley estaba encargado el inmediato ejercicio de la autoridad política y económica, nombrará el gobierno general un gobernador en calidad de interino para el Distrito Federal.

7.- En las elecciones de los ayuntamientos de los pueblos comprendidos en el Distrito Federal, y para su gobierno municipal seguirán observándose las leyes vigentes en todo lo que no pugnen con la presente.

8.- El congreso del Estado de México y su gobernador, pueden permanecer dentro del Distrito Federal todo el tiempo que el mismo congreso crea necesario para preparar el lugar de su residencia y verificar su traslación.

9.- Mientras se resuelve la alteración que deba de hacerse en el contingente del Estado de México, no se hará novedad en lo que toca a las rentas comprendidas en el Distrito Federal.

10.- Tampoco se hará en lo respectivo a los tribunales comprendidos dentro del Distrito Federal ni en la elegibilidad y demás derechos políticos de los naturales y vecinos del mismo distrito hasta que sean arreglados por una ley".³²

A partir de este momento el Distrito Federal enfrentará tanto las inercias producto del pasado, como los resultados consecuencia de la transición de un precario modelo colonial a un Estado Federal, cuyas formas de gobierno estarían por definirse durante el primer lustro de

³² Ibidem. p. 66 Apud. Zavala, Lorenzo (de), "Obras del historiador y el representante popular. Ensayo crítico de las Revoluciones en México desde 1808 hasta 1830, 1° ed., México, Porrúa, 1969, p. 812.

nuestra vida independiente, en donde no solo se llevaría a cabo la consolidación de algunas de las instituciones ya existentes, sino también la creación de otras nuevas con sus consiguientes efectos en las esferas del derecho, situaciones ambas que se manifestarán plenamente en la capital de la recién nacida república, en consecuencia de lo anterior son tres aspectos los que a mi juicio destacan sobre el Distrito Federal a saber:

a).- Las inercias del pasado constituidas por su propio ayuntamiento y la figura del Gobernador, teniendo esta última como antecedentes las figuras coloniales del Intendente y del Jefe Político, por ser este el encargado del control político de la ciudad, según se puede desprender de los puntos 6 y 7 del decreto del 18 de noviembre de 1824;

b).- El vacío legal derivado de la falta de un ordenamiento legal que normará no solo las facultades del ayuntamiento, y las del gobernador, sino también las de estos con el Ejecutivo Federal y los habitantes del Distrito Federal, este vacío es apreciable desde el punto 7 del decreto citado anteriormente, en donde expresamente se retoma y refrenda la vigencia de todos los bandos coloniales; y

c).- La paradoja jurídica existente dentro de la figura de un Gobernador que nunca podrá ser producto de una elección, por residir este el territorio que es la sede de los poderes federales, situación que conlleva la restricción de los derechos electivos de los ciudadanos residentes en el mismo.

Todo lo anterior se puede ver claramente en la siguiente cronología:

1.- "Ni el Acta Constitutiva de 1823, ni la Constitución Federal de 1824, luego reformada en 1847, intentaron una prescripción del modelo municipal... *por el contrario remitieron a las cartas estatales el problema de la definición de atribuciones de los ayuntamientos*"³³, lo anterior nos permite explicar el vacío legal en que se encontrará en Ayuntamiento de la Ciudad de México, al no existir Constitución Estatal que lo reglamentara.

2.- "Para el Caso de la Ciudad de México, las ordenanzas de 1840 serían el primer documento reglamentario de la vida municipal. Tal ordenamiento se redactó bajo el régimen centralista de las Siete Leyes. Lo anterior significa que la vida del ayuntamiento capitalino transcurrió en un ámbito de indeterminación jurídica poco más de 15

³³ Rodríguez Kuri, Ariel, op. cit. p. 21.

años. En ese lapso debieron operar los mandamientos de origen gaditano”³⁴. Esto nos explica el nivel de complejidad existente en torno a la esfera jurídica del Distrito Federal.

3.- En torno a "la inexistencia de una carta constitucional para el Distrito Federal tuvo así mismo consecuencias notables a la experiencia del gobierno edilicio. Quizá la más importante fue la definición de una práctica municipal que durante buena parte del siglo XIX, incluso después de las ordenanzas de 1840, tuvo que recurrir, de manera discrecional y oportunista, a una interpretación consuetudinaria del derecho colonial y del derecho gaditano... Al parecer, entre 1824 y 1835 tenemos solo un caso en el que se haya intentado elaborar una carta constitucional para el Distrito Federal. En abril de 1827 se redactó un dictamen en el Congreso para dotar a los ciudadanos de la Capital de la República de una constitución política local”³⁵.

4.- La Constitución de 1857, integró plenamente al Distrito Federal al pacto federal, al reconocerlo como el Estado del Valle de México, al momento en que tuviesen que mudarse de él los poderes federales a otra parte de la república, desde luego este supuesto conlleva en si

³⁴ Ibidem. p. 21.

³⁵ Ibidem. P. 23.

mismo la recuperación plena de los derechos políticos de los habitantes de la ciudad de México, pero quedó sujeto a la tutela del Congreso en cuanto a su "arreglo interior del Distrito Federal y Territorios, teniendo por base el que los ciudadanos elijan popularmente las autoridades políticas, municipales y judiciales, designándoles rentas para cubrir sus atenciones locales"³⁶, sin embargo a pesar de todo lo anterior subsistieron las figuras del gobernador y su ayuntamiento.

5.- De 1857 a 1928 encontramos dentro del Distrito Federal no solo modificaciones territoriales, sino además de las figuras del Ayuntamiento y del Gobernador, la del "Alcalde primero, y que para las décadas de 1870 y 1880 será conocido simplemente como presidente del ayuntamiento. Esta figura se convierte en el miembro del ayuntamiento con un papel más visible, en virtud su derecho a presidir todas las sesiones de cabildo y todas las sesiones de las comisiones, sea cual fuere el objeto de estas últimas."³⁷ Así mismo encontramos que "si bien nunca se reconoció explícitamente, las ordenanzas de 1840 habían definido un marco de autoridad en tal medida eficiente, que ni la constitución de 1857, ni los gobiernos posteriores tocaron el

³⁶ Tena Ramírez, Felipe, op. cit. p. 617-618.

³⁷ Rodríguez Kuri, Ariel, op. cit. p. 31.

asunto.”³⁸, encontrado que como consecuencia de las mismas el ayuntamiento de la ciudad de México en esta etapa debe ser “concebido como un órgano colegiado de gobierno que siempre se adjudicó derechos de representación social y territorial. Esto es perceptible en el vocabulario edilicio: el ayuntamiento habla por “la ciudad”; “la Ciudad” se expresa a través del Ayuntamiento *pero* no tenía un mandato directo y personal sobre la ciudad.”³⁹ De igual forma el “gobernador ya no solo vigilaba y normaba la administración edilicia de la ciudad, sino que ejercía un poder real de decisión sobre un cúmulo de asuntos pequeños y grandes de la capital, de forma paralela o superpuesta al ayuntamiento.”⁴⁰ Esta situación permanece más o menos inalterable hasta el Congreso Constituyente de 1917.

6.- Después de haber sufrido diversas modificaciones territoriales, por iniciativa del Ejecutivo Federal de fecha 31 de octubre de 1901, el Distrito Federal queda constituido por siete municipalidades: “México, Guadalupe Hidalgo, Atzacapotzalco, Tacubaya, Coyoacán, Tlalpan, y Xochimilco.. y el 19 de marzo de 1903 se emitió la Ley Orgánica

³⁸ Ibidem. P. 28.

³⁹ Ibidem. P. 31.

⁴⁰ Ibidem. P. 31.

Política y Municipal del Distrito Federal... como parte subordinada de la Secretaría de Estado y del Departamento de Gobernación."⁴¹

7.- El Congreso Constituyente de 1917, de nueva cuenta sacó a la discusión el debate sobre la condición jurídica del Distrito Federal, en él Venustiano Carranza presentó un proyecto sobre el mismo que consistía en contemplarlo como parte integrante de la federación, que sus límites se extenderían a los entonces distritos de "Chalco, Amecameca, Texcoco, Otumba, Zumpango, Cuautitlán, y parte de Tlalnepantla"⁴² y que el gobierno del Distrito Federal estaría a cargo de Comisionados, acto con el cual le suprimía sus municipios, pero no prosperó. Sin embargo el "13 de abril del mismo año.. se promulgó la llamada Ley de Organización del Distrito y Territorios Federales, con el carácter de norma reglamentaria constitucional"⁴³, lo cual represento en su momento el acto más próximo a la constitución prometida desde 1824 y el antecedente de nuestro actual Estatuto de Gobierno.

8.- 1928 marca el fin del gobernador y de los ayuntamientos del Distrito Federal, al publicarse el 15 de agosto del año citado en el Diario Oficial de la Federación, con vigencia a partir del primero de

⁴¹ Contreras Bustamante, Raúl, op. cit., p. 154, 155 Apud. Cedillo Hernández, Miguel Ángel. "La Democracia en el Distrito Federal", Revista de la ENEP Núm. 4, noviembre de 1989, México, p. 102.

⁴² Ibidem. p. 166.

⁴³ Ibidem. p. 172.

enero de 1929, con las consecuencias de ley inherentes, una de las mas extrañas iniciativas de ley que registra nuestra historia, producto de “la fuerza política del general Obregón, que sin tener facultades legales, presentó en su carácter de simple ciudadano, una iniciativa de reforma constitucional para desaparecer los municipios capitalinos y prosperó... *al ser aceptada por la Cámara de Diputados a pesar de que Obregón no tenía derecho de iniciativa*”⁴⁴, misma que prospero al tener el respaldo de algunos diputados, acto con el cual se encubrió su deficiencia de origen. A la muerte del autor de la misma, el entonces presidente Plutarco Elías Calles, no la obstaculizo dejándola llegar hasta su publicación, con lo cual dió por concluida la tradición municipalista del Distrito Federal conservada por 407 años, contados a partir del primer ayuntamiento creado por Hernán Cortes en Coyoacán.

9.- El primer día de enero de 1929, cambió en gran medida la naturaleza jurídica del Distrito Federal, al convertirlo en departamento administrativo, lo cual “constituyó una grave falta de técnica jurídica y legislativa. No solo no delineó perfectamente su naturaleza jurídica.. al no definir correctamente si dejaba de ser entidad federativa, sino que

⁴⁴ Ibidem. P. 178.

también al adoptar una figura de departamento con jurisdicción territorial, no de carácter funcional específico o para un servicio público determinado incurrió... en la importación de una figura propia de un Estado Unitario, pero inadecuado para uno de orden federal como el nuestro"⁴⁵. Con este cambio aparece la figura del Jefe del Departamento del Distrito Federal, conocido mas adelante como el Regente, cuyo nombramiento al igual que su antecesor el Gobernador de la Ciudad, dependía directamente de la voluntad del Ejecutivo Federal, además de él surgieron las figuras del Delegado y del Subdelegado, así como el llamado Departamento Central, demarcación que estaba bajo la responsabilidad directa del Regente. El recién creado Departamento del Distrito Federal, fue regulado por:

- a).- La Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal de 1929;
- b).- La Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal de 1941, en ella se substituye "la figura del "Departamento Central".. y en su lugar se constituyo a la de "*Ciudad de México*"⁴⁶;
- c).- Ley Orgánica del Distrito Federal de 1970, en la cual surge el Tribunal de lo Contencioso Administrativo, de esta Ciudad; y
- d).- Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal de 1978.

⁴⁵ Ibidem. P. 185, 186.

⁴⁶ Ibidem. P. 201.

10.- Las reformas a la ley Orgánica de 1978, otorgándole facultades a los Delegados correspondientes al D.D.F., los sismos de 1985, así como las reformas constitucionales de 1987, dieron paso a la democratización de Distrito Federal, con creación de la Asamblea de Representantes, la figura de la iniciativa popular y la ratificación por la Asamblea de los nombramientos de los magistrados integrantes del Tribunal Superior de Justicia de D. F. propuestos por el Presidente de la República, entre las mas importantes, que sumadas a al proceso electoral de 1988 y sus resultados en la Capital de la República, dieron por resultado las reformas constitucionales de 1993, mediante la cual se eleva a rango constitucional la denominación de Ciudad de México, para efectos de identificación del Distrito Federal, lo cual se ve reflejado en el actual artículo 44 de la Constitución Federal, el Ejecutivo Federal perdió sus facultades de nombrar y remover al Jefe de Gobierno, entre otras modificaciones, y por fin con las reformas a la constitución de 1997, se dio paso a la elección por sufragio universal, directo y secreto del Jefe de Gobierno del Distrito Federal, se suprimió la cláusula de gobernabilidad, se suprimieron los Colegios Electorales y aparecieron los Consejeros Ciudadanos, democratizándose así los órganos electorales del Distrito Federal, sumado a una consolidación

de facultades de la Asamblea de Representantes, haciendo posible que el 5 de diciembre de 1997, por vez primera desde su nacimiento como Distrito Federal se tuviese un Jefe de Gobierno electo, correspondiéndole dicho honor al Ingeniero Cuauhtémoc Cárdenas Solórzano y actualmente al Licenciado Andrés Manuel López Obrador.

CONCLUSIONES:

- a.- La Ciudad de México, es el Distrito Federal, pero esta denominación más que responder a una connotación de orden urbanístico-demográfico o jurídico-político, responde a un sentido histórico y de identidad territorial, que vincula a la Ciudad de México, con su mas remoto pasado, a pesar de los cambios jurídicos, políticos y ambientales sufridos a lo largo de su existencia;
- b.- El Distrito Federal ha superado con mucho a su modelo de origen que fue el Distrito de Columbia, en cuanto a los derechos políticos de sus ciudadanos, tal como se manifiesta actualmente en la capacidad electiva de sus autoridades a distintos niveles de gobierno, tanto en el ámbito local como en el federal;
- c).- Si bien es cierto que de origen los constituyentes de 1824 tomaron como modelo el Distrito de Columbia, sin mas elementos que enriquecieran la naturaleza jurídica del mismo, con el paso de los años

a pesar de los vacíos y no pocas contradicciones jurídicas existentes, nuestros legisladores federales, así como de algunos titulares del poder Ejecutivo Federal primero y en la última década del siglo XX, la participación ciudadana, hicieron posible establecer una real vinculación territorial de las autoridades hoy electas con sus gobernados, con lo cual quedaron superados totalmente aquellas figuras del Gobernador, del Jefe Político, Regente y del ayuntamiento, para ser substituidos por la Asamblea Legislativa, el Jefe de Gobierno y los Delegados.

d.- A la fecha se encuentra inmersa en un proceso iniciado pero no acabado, que apunta a una condición de entidad autónoma; sin menoscabo de su lugar como entidad federativa: y

e.- Si bien desde su origen el Gobernador del Distrito Federal, estaba sujeto a su remoción a capricho del Ejecutivo Federal, hoy de acuerdo con la base quinta, inciso F. del artículo 122 de la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos, tan solo la Cámara de Senadores del Congreso de la Unión, o en sus recesos, la Comisión Permanente, podrá remover el Jefe de Gobierno; tal situación subsiste como una reminiscencia de aquella desaparecida facultad de remoción del Ejecutivo Federal, sustentada en la hipótesis del conflicto existente

entre la sede de los poderes federales y los poderes locales, conflicto ante el cual a la fecha la sociedad y el Jefe de Gobierno han demostrado en la praxis, como una cultura democrática hace factible la gobernabilidad así como la coexistencia de ambos poderes; y

f.- Por último el ya citado artículo 122 de nuestra Carta Magna, determina las condiciones de Gobierno del Distrito Federal, desde su Asamblea Legislativa, hasta su Estatuto de Gobierno, incluyendo al Tribunal Superior de Justicia y los Delegados, en este artículo se establecen los alcances y limitaciones de la gobernabilidad del Distrito Federal.

1.2. SU POSICIÓN EN LA CONSTITUCIÓN DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS (ENTIDAD FEDERATIVA)

El Distrito Federal como tal surge a nuestra vida institucional, en la Constitución Federal del 4 de octubre de 1824 y su correspondiente Decreto de fecha 18 de noviembre del mismo año, tal como ha quedado asentado en el tema anterior, En consecuencia para el desarrollo del presente tema, me remontaré a nuestra primera Constitución, ya que no se le cita como tal, en el Acta Constitutiva de la Federación de fecha 31 de enero del año citado, ni en ningún otro

ordenamiento anterior, por ser el Distrito Federal una figura inherente a la república federal, lo encontramos ya esbozado en la Constitución de referencia, la cual cita en la Sección Quinta, en su artículo "50. Las facultades exclusivas del Congreso General son las siguientes:... fracción XXVIII. Elegir un lugar que sirva de residencia a los supremos poderes de la federación, y ejercer en su distrito las atribuciones del poder legislativo de un Estado, y en la fracción XIX. Variar esta residencia cuando lo juzgue necesario"⁴⁷, con base en ambas fracciones encontramos, de la primera el sustentó jurídico que permitió la emisión del decreto por medio del cual se da nacimiento al Distrito Federal, y en la segunda la condición que hasta hoy prevalece referente al posible traslado a otro lugar de la residencia de los poderes federales; esta última fracción nos permite ver la indefinición jurídica y territorial de la Ciudad de México, ya que en el supuesto de que ocurriese dicho traslado, no queda expreso sí como Ciudad retorna a ser la capital del Estado de México, o bien se convierte en un Estado o territorio más de la federación o bien queda sujeto a un nuevo decreto que defina su situación. Además de lo anteriormente expuesto, encontramos en el la Sección Única del Título II, del mismo

⁴⁷ Tena Ramírez, Felipe, op. cit., p. 174, 175.

ordenamiento, relativo entre otros puntos a las partes integrantes de la nación, que en su artículo quinto cita como una de "Las partes de la federación son los Estados y territorios siguientes: (cita a continuación veintidós Estados y entre ellos al) de México"⁴⁸, y después a 4 territorios, quedando pendiente de definir en un futuro próximo, la situación jurídica de Tlaxcala, pero en ningún momento se cita a la Ciudad de México, sede de los poderes federales, por lo tanto podemos inferir de lo transcrito anteriormente que si bien existe ya un Distrito Federal, radicado en la Ciudad de México, esta última no tiene cuando menos en ese momento definida su categoría dentro de la federación.

"El 15 de octubre de 1825, un comité especial, dirigido por Juan Cayetano Portugal, de Guanajuato, presentó un plan para crear el Distrito Federal, que disponía sería gobernado como un territorio federal, con derecho para elegir dos miembros de la Cámara de Diputados, tomado como base su población",⁴⁹ y al año siguiente "el 11 de abril de.. 1826, en que se expide la primera disposición reglamentaria de la situación del Distrito Federal, mediante una norma que se intituló, *Decreto sobre el Gobierno Político del Distrito, sus*

⁴⁸ Ibidem. P. 168.

⁴⁹ Contreras Bustamante, Raúl, op. cit., p. 72. Apud. Macune, Charles W., Jr. "El Estado de México y la Federación Mexicana, 1823-1835", Fondo de Cultura Económica, pp. 34 y 35.

*rentas y diputados*⁵⁰, en consecuencia los habitantes del Distrito Federal quedaban impedidos de elegir senadores, por lo tanto carecían de uno de los rasgos distintivo de cualquier Estado de la Federación, de tener representantes en el senado de la república, quedando así equiparado a las características de cualquier territorio de la república.

Habiendo tolerado don Antonio López de Santa Anna que el Congreso General a finales de 1835 se convocara así mismo e invistiera de las facultades de un congreso constituyente, provocó que el 15 de diciembre del año citado, este expidiera Bases Constitucionales, mismas que en su artículo 8° daba nacimiento a los Departamentos, desapareciendo a los Estados y consecuentemente a la federación, más adelante el 30 de diciembre del año siguiente, con la publicación de la Sexta ley, correspondiente a la división del territorio, establecía en su artículo "1. La república mexicana se dividirá en departamentos conforme a la octava de las bases orgánicas. Los departamentos se dividirán en distritos y éstos en partidos"⁵¹, en misma fecha se publicó la "Ley de división del territorio mexicano en

⁵⁰ Ibidem. P.72.

⁵¹ Tena Ramírez, Felipe, op. cit. p. 239.

departamentos”⁵², misma que en la última parte de su artículo segundo establecía que “El territorio de Tlaxcala se agrega al departamento de México. La capital del departamento de México es la ciudad de ese nombre”⁵³, acto con el cual la Ciudad de México, se convirtió en la sede de dos capitales la del Estado de México y la de la república Mexicana, con sus respectivos poderes federales, manteniéndose tal circunstancia en las Bases orgánicas de la República Mexicana de 1843, dejó de existir el Distrito Federal hasta la abrogación de las mismas.

Es con la constitución de 1857, que por primera vez se deja sentir la posibilidad de que el Distrito Federal, sea considerado como una entidad federativa y en consecuencia parte de la federación, ya que en dicho ordenamiento se menciona por vez primera el Estado del Valle de México en su artículo 43, al establecer “Las partes integrantes de la federación son: Los Estados de Aguascalientes,... (y 20 Estados más), Valle de México, Veracruz, Yucatán, Zacatecas, y el Territorio de Baja California.”⁵⁴, mas adelante en su artículo 46 establecía las condiciones bajo las cuales se podría el Distrito Federal erigir como

⁵² Contreras Bustamante, Raúl, op. cit. p. 84.

⁵³ Ibidem. P. 83, Apud. Herrera y Lasso, Manuel, “Estudios políticos y constitucionales”, 1ª. ed., Editorial Porrúa, S. A., México, 1986, p. 41 y 42.

⁵⁴ Tena Ramírez, Felipe, op. cit. p. 613.

entidad federativa, siendo estas las siguientes: "El Estado del Valle de México se formará del territorio que en la actualidad comprende el Distrito Federal; pero su erección solo tendrá efecto, cuando los supremos poderes federales se trasladen a otro lugar."⁵⁵, del texto citado se puede inferir que en esos momentos se le fijaba y respetaba un territorio determinado al Distrito Federal, también que por vez primera dentro de nuestra historia es considerado hipotéticamente como un Estado, siempre y cuando los poderes federales se muden de residencia, lo que hasta la fecha no ha ocurrido formalmente. Al igual que en constituciones anteriores también en esta se le dieron facultades al congreso federal tanto para cambiar la residencia de los poderes como para permitir a los habitantes de la ciudad elegir a sus autoridades y cobrar algunos impuestos, de acuerdo con el artículo 72, fracciones V y VI, las que cito a continuación "Art. 72 El congreso tiene facultad:

V. Para cambiar de residencia los supremos poderes de la federación.

VI. Para el arreglo interior del Distrito federal y territorios, teniendo por base el que los ciudadanos elijan popularmente a sus autoridades políticas, municipales y judiciales, designándoles rentas para cubrir

⁵⁵ Ibidem. p. 614.

sus atenciones locales.”⁵⁶ Sin embargo en esta constitución el Congreso federal solo estará integrado por diputados y si bien es cierto que al Distrito Federal se le otorga el rango de Estado, de acuerdo con la fracción VI citada queda equiparado a un territorio. Así mismo esta constitución es omisa en cuanto a las facultades del Ejecutivo Federal, en torno al nombramiento del Gobernador de la Ciudad de México y su remoción.

En el año de 1865 se presenta el Estatuto provisional del Imperio, retomando la figura de los departamentos, desapareciendo de nueva cuenta a los Estados Federados. Situación que prevaleció hasta el año de 1867 en el cual don Benito Juárez, restaura la república y como consecuencia la vigencia de la Constitución de 1857.

Cincuenta años mas adelante y como consecuencia de la revolución mexicana, se promulgará nuestra actual Constitución y de nueva cuenta durante el constituyente se dará el debate sobre la condición del Distrito Federal, dando por resultado modificaciones a los artículos 43 y 44 de la Constitución de 1857, integrando al primero por vez primera al Distrito Federal como parte integrante de la Federación, suprimiendo a su vez al Estado del Valle de México, para

⁵⁶ *Ibidem*. P. 617 y 618.

integrar al mismo en los siguientes términos: “Art. 44. El Distrito Federal se compondrá del territorio que actualmente tiene y en el caso de que los Poderes Federales se trasladen a otro lugar, se erigirá en Estado del Valle de México, con los límites y extensión que le asigne el Congreso General.⁵⁷, y en cuanto a su condición de entidad federativa esta no es explícita debido a que de acuerdo con las facultades del Congreso, este conserva al igual que en la Constitución de 1857 su facultad de cambiar la residencia de los poderes federales, en el artículo 73 fracción V, además incidir en los términos señalados por la fracción VI la cual lo facultaba “Para legislar en todo lo relativo al Distrito Federal y territorios, debiendo someterse a las bases siguientes:

1ª.- El Distrito Federal y los territorios se dividirán en Municipalidades, que tendrán la extensión territorial y número de habitantes suficientes para poder subsistir de con sus propios recursos y contribuir a los gastos comunes.

2.- Cada Municipalidad estará a cargo de un Ayuntamiento de elección popular directa.

⁵⁷ Ibidem. P. 839

3.- El Gobierno del Distrito Federal y los territorios, estarán a cargo de gobernadores que dependerán directamente del presidente de la República. El gobernador del Distrito Federal acordará con el presidente de la República, y los de los territorios, por el conducto que determine la ley, Tanto el gobernador del Distrito Federal como el de cada territorio, serán nombrados y removidos libremente por el presidente de la República.”⁵⁸ La condición de entidad federativa no es explícita debido a que si bien el artículo 43 contempla como tal al Distrito Federal, el 73 en su fracción VI le da el trato de un territorio.

En abril de 1928 el ciudadano Álvaro Obregón, en su calidad de candidato a la presidencia de la República, presenta una iniciativa a la Cámara de Diputados primer apartado de la fracción sexta del artículo 73 constitucional, la cual prosperó debido a que fue presentada en tribuna por algunos diputados simpatizantes del General Obregón, acto mediante el cual adquirió la debida legalidad la iniciativa propuesta, para dejar el apartado de referencia en los siguientes términos: “El gobierno del Distrito Federal estará a cargo del presidente de la República, quien lo ejercerá por conducto del órgano

⁵⁸ Romero Flores, Jesús, “Historia del Congreso Constituyente 1916-1917”, Editorial Gupy, primera edición, 1985, México, transcripción paleográfica de la constitución de 1917, p. 368 y369.

y órganos que determine la ley respectiva⁵⁹, antecedente constitucional que allanaría el camino para reducir al Distrito Federal a la condición de Departamento, el que significó un retroceso a las Bases Orgánicas de 1843 y tal como lo califica el maestro Raúl Contreras Bustamante, de una plena incongruencia al hacer coexistir un Departamento dentro de una república federal, situación que a su vez dejaría de nueva cuenta en la incertidumbre la condición de entidad federativa del Distrito Federal.

Como ya se cito en el tema anterior a partir del primero de enero de 1929 surge el Departamento del Distrito Federal, cuya situación jurídica será regulada por cuatro leyes orgánicas de 1929 a 1978, hasta que las reformas Constitucionales de 1987, 1993 y 1996, han ido modificando la naturaleza jurídica del Distrito Federal, a modo de irle dotando de algunas particularidades propias de una Entidad federativa. Con la primera reforma de 1987 al artículo 73 fracción VI, estableciendo en esta las seis bases sobre las cuales se gobernaría el Distrito Federal; en la base Tercera "se creó la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, como órgano de representación

⁵⁹ Contreras Bustamante, Raúl, op. cit. p. 179. Apud. Gortari Rabiela, Hira (de), y Hernández Franyuti, Regina, (comp.), "Memoria y encuentros: La ciudad de México y el Distrito Federal (1824-1928)." Departamento del Distrito Federal. Instituto de Investigaciones Dr. José María Luis Mora. Primera edición, 1988, p. 276 a 287.

ciudadana y con facultades para dictar bandos ordenamientos y reglamentos de policía y buen gobierno.. aprobar los nombramientos de magistrados del Tribunal Superior de Justicia⁶⁰, (la I y II Asamblea de Representantes trabajaron en estas condiciones de 1987 a 1994), además se enfatiza la figura de la iniciativa popular sin menoscabo de las facultades en ese ámbito de la propia Asamblea, ante el Congreso de la Unión, da las bases para estructuración de la Administración de Justicia y se eleva a rango constitucional que los fines de la descentralización y desconcentración administrativa en el Distrito Federal son estar al servicio del mejoramiento de la calidad de vida de sus habitantes. Esta reforma fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el 10 de agosto de 1987, reformando los artículos 73 fracción VI, 79 fracción V, 89 fracciones II y XVII, 110 primer párrafo, 111 primer párrafo y 127; se deroga la fracción VI del artículo 74 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. 73 fracción VI, 79 fracción V, 89 fracciones II y XVII, 110 primer párrafo, 111 primer párrafo y 127; se deroga la fracción VI del artículo 74 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

⁶⁰ Ramírez Hernández, Guillermo, (compilador), "Lecturas sobre la reforma política de la Ciudad de México 1993", editorial cambio XXI/P.R.I., D.F., México, 1993, p. 10.

Señalo a continuación los aspectos más importantes de las reformas Constitucionales de 1993, respecto del Distrito Federal:

1° Adiciona al artículo 44 con los siguientes elementos:

a).- “La Ciudad de México es el Distrito Federal”⁶¹, acto mediante el cual unifica los dos términos a fin de evitar ambigüedades sobre ellos;

y

b).- Establece que el Distrito Federal es “sede de los Poderes de la Unión y Capital de los Estados Unidos Mexicanos”⁶², manteniendo a continuación el texto anterior.

2° La fracción VI del artículo 73 tiene una modificación sustancial al acotar la facultad del Congreso de la Unión de legislar en todo lo relativo al Distrito Federal, limitándolo a la de “expedir el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal y legislar en todo lo relativo al Distrito Federal, salvo en las materias expresamente conferidas a la Asamblea de Representantes”⁶³, acto por el cual se restringe la atribución legislativa del Congreso de la Unión, de carácter federal ampliado con relación al Distrito Federal, al ser limitadas sus facultades en ese sentido, para legislar solo en aquellas materias que no sean

⁶¹ “Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”, editada por el Gobierno del Distrito Federal, México, 2002, p. 35

⁶² Ibidem, p. 35.

⁶³ Rabasa, Emilio O. y Caballero Gloria. “Mexicano esta es tu constitución”, coedición de la H. Cámara de Diputados LV legislatura y Miguel Ángel Porrúa, 8ª. Edición, México, 1993, p. 205.

competencia de la Asamblea de Representantes (ahora con facultades legislativas). Estableciéndose así por mandato constitucional dos ámbitos de competencia legislativa, uno de orden federal y otro de carácter local.

Esta misma fracción también es sujeta a un proceso de transmutación, al mudar las bases del Distrito Federal al artículo 122, con la consiguiente modificación al contenido de las mismas como consecuencia de la reforma que cito.

3° El artículo 122 es suprimido en su contenido original, cuyo texto con algunas modificaciones pasa al artículo 119 y en su lugar se establece lo concerniente a los órganos de gobierno del Distrito Federal y la competencia que sobre el mismo tienen los poderes de la Unión, siendo los aspectos más relevantes de la citada reforma en este artículo las siguientes:

a).- El Distrito Federal deja de ser Departamento para constituirse como un gobierno propio, con responsabilidad pública y status jurídico, acto de trascendental importancia al abandonar la tutela histórica de la federación para iniciar un proceso autonómico;

b).- Se establecen tres órganos de gobierno diferenciados entre sí para el ejercicio del poder: La Asamblea de Representantes, el Jefe

del Distrito Federal y el Tribunal Superior de Justicia, los cuales tienen como características particulares el ubicarse en un contexto de interdependencia institucional y estar regulados por un estatuto especial;

c).- La Asamblea de Representantes tiene un cambio cualitativo al dejar de ser un cuerpo de facultades reglamentarias, para transformarse en un órgano legislativo local de representación, gestión y debate político. Sin embargo la misma inició sus trabajos como la III Asamblea de Representantes del 15 de noviembre de 1994 al 16 de septiembre de 1997, y se convirtió en la I Legislatura por decreto de fecha 22 de agosto de 1996, el cual modifica el artículo 122 de la Constitución para darle la denominación de Asamblea Legislativa del Distrito Federal. Situación que permitirá el establecimiento de una legislación propia, en diversas materias entre las que destacan la civil, penal, administración pública local, de presupuesto, contabilidad y gasto público, bienes del dominio público y privado del Distrito Federal y servicios públicos, situación que en especial y con relación al tema de la presente tesis propiciará el nacimiento del primer Código Financiero del Distrito Federal, aprobado por esta instancia el 31 de diciembre de 1994, con vigencia a partir del primero de enero de 1995.

d).- Se crean los Consejos de Participación Ciudadana en cada una de las Delegaciones Políticas, con capacidad de supervisión de las acciones de gobierno y de planteamiento de necesidades;

e).- La figura de Jefe del Departamento del Distrito Federal, se convierte en Jefe del Distrito Federal, con el carácter de gobierno ejecutivo, por habersele dotado de facultades autónomas no delegadas, es decir con poder de decisión, pero también con la obligación pública de responder por estas, así mismo la atribución de designación de funcionarios que estaba reservada al Ejecutivo Federal pasó con estas reformas al gobierno local.

Sin embargo su elección quedó como una facultad del Ejecutivo Federal de acuerdo con el inciso a) de la fracción VI del citado artículo 122 en los siguientes términos: “El Jefe del Distrito Federal será nombrado por el Presidente de la República de entre cualquiera de los Representantes a la Asamblea, Diputados Federales o Senadores electos en el Distrito Federal, que pertenezcan al partido político que por sí mismo obtenga el mayor número de asientos en la Asamblea de Representantes.

El nombramiento será sometido a la ratificación de dicho órgano, que contará con un plazo de cinco días para, en su caso, ratificarlo. Si el

nombramiento no fuese ratificado, el Presidente presentará a la Asamblea, un segundo nombramiento para su ratificación dentro de un plazo de cinco días. Si no hubiera ratificación del segundo nombramiento, el Senado hará directamente el nombramiento del Jefe del Distrito Federal." Como puede observarse este era un mecanismo de elección indirecta sumamente cuestionable y complicado, tal vez como consecuencia de lo mismo nunca llegó a aplicarse sino que con motivo de las reformas de 1996 fue derogado.

f).- La formulación del primer Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, expedido y aprobado por el Congreso de la Unión, con el objeto de regular todos aquellos aspectos del nuevo esquema de gobierno, fue Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 26 de julio de 1994. Siendo este por su propia naturaleza jurídica un ordenamiento legal inédito, novedoso y complejo, el que por su estructura tiende a equiparse a una constitución local, al establecer una distribución de competencias entre las autoridades locales, así como entre los ámbitos de local y federal.

g).- Se le reconoce al Tribunal Superior de Justicia plena jurisdicción sobre el territorio del Distrito Federal, integrando al mismo los jueces de primera instancia y todos los órganos judiciales que estén

vinculados a la administración de justicia, quedando sujeto a la vigilancia del Consejo de la Judicatura del Distrito Federal; y

h).- Esta modificación reformó los artículos 31, 44, 73, 74, 79, 89, 104, 105, 107, 122, así como la denominación del Título Quinto, se adiciona una fracción IX al artículo 76 y un primer párrafo al artículo 119 y se deroga la fracción XVII del artículo 89 de nuestra Constitución, siendo publicada dicha reforma en el Diario Oficial de la Federación el 25 de octubre de 1993.

A esta reforma se sucedió la de 1996, lo cual impidió que las reformas de 1993 alcanzaran su total aplicación; en consecuencia a continuación citaré lo que a mi parecer fueron los aspectos más relevantes de esta tercera reforma constitucional:

1º.- De nueva cuenta la figura del Jefe del Distrito Federal, se transforma nominativa y cualitativamente al adicionársele la denominación de Jefe de Gobierno del Distrito Federal, se le investió de legitimidad propia, por emanar del voto universal, libre, directo y secreto de la ciudadanía del Distrito Federal, siendo esta una de las reformas medulares (de conformidad con el séptimo transitorio del decreto de la presente reforma el primer Jefe de Gobierno solo duraría en su encargo 3 años hasta el 4 de diciembre de 2000);

2º.- La Asamblea de Representantes, amplió sus atribuciones al otorgársele facultades adicionales de carácter local siendo dos de las importantes la correspondiente a la materia electoral y la aptitud para designar Jefe de Gobierno del Distrito Federal en los casos de falta absoluta de su titular electo, también se le doto de la facultad de instituir su propio Tribunal de lo Contencioso Administrativo, recibir la protesta de los magistrados del Tribunal Superior de Justicia, expedir las leyes orgánicas tanto de los Tribunales del fuero común, como de lo contencioso y el número de sus integrantes quedó sujeto al estatuto de gobierno, suprimiendo el número de sus integrantes en los términos establecidos por las reformas de 1987 y 1993, entre otras;

3º.- La segunda parte medular de la reforma también es de orden cualitativo y se centró en la figura de los Delegados, los cuales al igual que el Jefe de Gobierno del Distrito Federal serían investidos de legitimidad propia al ser producto de elección mediante el sufragio universal, libre, directo y secreto de los ciudadanos de su demarcación, aclarando que como consecuencia del artículo décimo transitorio del correspondiente decreto de ley de esta reforma, que estableció esta condición entraría en vigor en el año 2000, en tanto que en el año de 1997, los delegados serían designados en forma indirecta;

4º.- Las Delegaciones se convierten en Órganos Político-Administrativos, lo cual da origen al establecimiento de nuevas demarcaciones en el ámbito de la administración pública local, a partir de una diferenciación entre los órganos centrales, desconcentrados y descentralizados, dotados con suficiente sustento jurídico y administrativo para que se pueda dar una clara distribución de competencias;

5º.- El Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal al igual que el Consejo de la Judicatura son consolidados como instituciones, en el caso del primero se igualan requisitos de sus magistrados con los de los Ministros de la Suprema Corte de Justicia, la facultad del Jefe del Distrito Federal de otorgarle a los magistrados sus nombramientos con la reforma queda acotado a proponerlos en caso de vacantes a la asamblea legislativa. En el caso del Consejo de la Judicatura el Jefe de Gobierno del Distrito Federal y la Asamblea Legislativa designaran el mismo número de integrantes (uno y dos respectivamente), pero ahora deberán cumplir con iguales requisitos a solicitados para ser magistrados, así mismo el Consejo no intervendrá en la designación de los magistrados sino solo para los jueces de primera instancia y por último el Consejo de la Judicatura pasa a ser normado por el artículo

83 del Estatuto de Gobierno del D.F. la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y su respectiva ley orgánica.

6º.- El Jefe de Gobierno del Distrito Federal adquiere la capacidad de Iniciativa con respecto a la Ley de Ingresos y como consecuencia surge la Hacienda Pública del Distrito Federal así como su patrimonio propio.

7º.- La facultad de remoción del Jefe de Gobierno del Distrito Federal, pasa a ser facultad del Senado de la República;

8º.- La Suprema Corte de Justicia quedó en aptitud de conocer de las controversias entre los Estados y el Distrito Federal y de las que se presenten entre los propios órganos del gobierno capitalino;

9º.- También establecieron que son materia de amparo los reglamentos de las leyes locales expedidas por el Jefe de Gobierno;

10º.- Esta reforma se publicó el 22 de agosto de 1996 en el Diario Oficial de la Federación la fracción III del artículo 35, la fracción III del artículo 36, artículo 41 de su párrafo segundo en adelante; el artículo 54, de su fracción II en adelante; el artículo 56; los párrafos segundo y tercero del artículo 60; la fracción I del artículo 74; los párrafos primero cuarto y octavo del artículo 94; el artículo 99; los párrafos primero y segundo del artículo 101; el primer párrafo del artículo 111; el tercer

párrafo de la fracción II del artículo 116; y el artículo 122; SE ADICIONAN dos párrafos, tercero y cuarto, al artículo 98; un inciso f) y dos párrafos tercero y cuarto, a la fracción II del artículo 105; y una fracción IV al artículo 116, por lo que se recorren en su orden las fracciones IV, V y VI vigentes para quedar como V, VI y VII; SE DEROGAN la fracción VI del artículo 73; y el segundo párrafo del artículo tercero de los Artículos Transitorios del Decreto de fecha 2 de septiembre de 1993, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 3 del mismo mes y año, por el que se reforman los artículos 41, 54, 56, 60, 63, 74 y 100; todos de esta Constitución.

Hasta este punto las reformas constitucionales que a mi juicio marcan un avance importante en la equiparación del Distrito Federal con el conjunto de los Estados integrantes de la federación, sin embargo es importante rescatar como un referente el criterio de la quinta época, que en su momento sustentó la Suprema Corte de Justicia de la Nación en torno al mismo, en el cual sostiene "No es bastante para considerarlo entidad federativa, que el artículo 43 lo mencione entre las partes integrantes de la federación, pues lo mismo sucede con los territorios, y nadie pretendería que estos sean

entidades soberanas como los Estados⁶⁴, en base a este criterio y al estado actual de las reformas sufridas en torno al Distrito Federal, me permito ofrecer a manera de colofón, las siguientes conclusiones:

1° El Distrito Federal si bien es cierto que no se le puede considerar a la fecha como una entidad federativa debidamente investida con los atributos y características propias de cualquier otra, entre los que podría citarse como elementos fundamentales su soberanía, su definitiva demarcación territorial, la ubicación de la capital política del mismo y su constitución política; sin embargo resulta innegable que ha tenido una evolución en su condición jurídica en los ámbitos institucional y democrático fundamentalmente en las dos últimas décadas del siglo pasado, mismas que institucionalmente se manifiesta en los siguientes aspectos:

- a). El tener definidas tres autoridades propias para su mejor ejercicio de gobierno: Una Asamblea Legislativa, un Jefe de Gobierno y un Tribunal Superior de Justicia, equiparables todas ellas con sus respectivas diferencia a sus similares estatales;
- b). El fortalecimiento del Tribunal Superior de Justicia, no solo en cuanto a su manejo presupuestario, sino fundamentalmente por la

⁶⁴ Serrano Magallon, Fernando, *op. cit.*, artículo 44, cita al final tesis sobresalientes de la Suprema Corte de Justicia, *Semanario judicial de la federación*, quinta época, t. XIII, pp. 1013 y 1014.

capacidad que tiene el Jefe de Gobierno de proponer a los nuevos magistrados a la Asamblea Legislativa para su ratificación, y su respectiva toma de protesta en caso de ser aceptados, actos de gobierno que implican en si mismos, un acto de plena autonomía; y

c. El haberle limitado al titular del poder Ejecutivo Federal la capacidad de remoción del Jefe de Gobierno, para transferirla al Senado de la república.

En el ámbito democrático encontramos:

- a). El haberse alcanzado la elección del Jefe de Gobierno y de los Delegados políticos, mediante el sufragio universal directo y secreto;
- b). La existencia de la iniciativa popular; y
- c). Contar con la figura del plebiscito.

Facultades reconocidas a la población del Distrito Federal, que son de inicio una garantía de legitimidad de sus Autoridades y de su marco normativo, así como un gran avance cualitativo en el contexto democrático nacional.

Así como tiene avances el Distrito Federal en el contexto institucional y democrático dentro de nuestra constitución, no se puede minimizar que estos guardan limitaciones y ambigüedades como las siguientes:

1.- La Cámara de Senadores y en su receso la comisión permanente se adjudican para sí "la facultad de remover al Jefe de Gobierno, por causas graves que afecten las relaciones con los poderes de la unión o el orden público del Distrito Federal"⁶⁵ (Base Quinta inciso E). Lo cual le conculca a la Asamblea Legislativa una facultad inherente a todos los legislativos locales, por ser esta y no el Senado el que debiese avocarse a la posible remoción del Jefe de Gobierno. Es de entenderse esta postura por la condición histórica del Distrito Federal, como resultado del recelo existente por una posible fricción entre los poderes federales y locales; sin embargo si existiese una mayor voluntad política, podría bien dársele la facultad de remoción a la Asamblea Legislativa, por ser sus integrantes producto del sufragio de los ciudadanos del Distrito Federal, o bien establecer la figura del referéndum para este caso y otros, al igual que está contemplada la iniciativa popular;

2.- Complementa esta ambigüedad de la remoción la facultad concedida de nueva cuenta al Ejecutivo Federal de proponer al sustituto al Senado, para efectos de conclusión del mandato, y a su vez se faculta a la Asamblea Legislativa a designar a un sustituto del

⁶⁵ "Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos", op. cit., p. 96.

Jefe de Gobierno en caso de falta absoluta por renuncia o cualquier otra causa, la ambigüedad se presenta fundamentalmente en que toda remoción conlleva a una falta absoluta y si a esta condición se le suma la ausencia de tiempos y términos para la sustitución, nos da por resultado al igual que en el punto anterior la prevalencia de un criterio político ad hoc, más que de una intención de dotar de certidumbre jurídica a la figura del Jefe de Gobierno, en caso de una posible remoción;

3.- Las facultades de la Asamblea Legislativa, son restringidas en cuanto a su ámbito normativo y el alcance de sus facultades, por las limitaciones establecidas tanto por el Congreso de la Unión como por el Presidente de la República (incisos A y B del artículo 122); así encontramos entre otras la relativa a la expedición del Estatuto de Gobierno, la capacidad de endeudamiento se la reserva el Ejecutivo Federal, si estos supuestos pasasen a la asamblea se vería robustecida la condición de entidad federativa del Distrito Federal, rescatando en consecuencia la tradición municipalista del mismo y el manejo de su capacidad de endeudamiento le evitaría ser rehén del Ejecutivo Federal, otra facultad ausente es la correspondiente a la de determinar el territorio propio del Distrito Federal, a pesar de que el

Estatuto de Gobierno en su artículo 3° reconoce los límites fijados por los decretos del 17 y 18 de diciembre de 1898, esta facultad que se reserva el Congreso para el momento en que este llegase a convertirse en el Estado del Valle de México, supuesto que al paso del tiempo tiende a ser más hipotético que real, sin embargo su poder legislativo debiese de tener facultades para definir y defender su integridad territorial, expedir su propio Estatuto, contratar deuda a fin de consolidar sus atributos como entidad federativa;

4.- Quedan problemas técnicos jurídicos por resolver, en torno al Distrito Federal como: El del término Asamblea Legislativa, el cual corresponde más a la "reunión conjunta de las Cámaras de Diputados y de Senadores, en los casos previstos constitucionalmente"⁶⁶, así como el de Jefe de Gobierno el cual es el "término genérico con el cual se designa al hombre político que encabeza al conjunto de los ministros, denominado gabinete, gobierno o consejo de ministros, y el responsable ante el parlamento. El jefe de gobierno puede ser designado por el jefe de Estado, por el órgano legislativo, o por ambas autoridades."⁶⁷ Esta figura al igual que la del Regente en su momento corresponden más al modelo parlamentario europeo que al de nuestra

⁶⁶ Manuel Osorio y Florit, *op. cit.*, p. 103.

⁶⁷ "Diccionario Jurídico Mexicano", *op. cit.*, p. 1830.

república federal, tal vez la adopción del mismo fue en función de la capacidad de remoción del Senado, por razones propias de semántica y de técnica jurídica es mas propia la figura del gobernador, además de responder a la trayectoria histórica del Distrito Federal; y

5.- Las consideraciones antes expuestas llevan a la siguiente conclusión: El Distrito Federal actualmente no puede ni podrá convertirse en una entidad federativa con todos los atributos que le son propios a las demás, no por el capricho del Ejecutivo federal o del partido en el poder, sino por que todas las sedes de poderes federales en el mundo guardan problemas similares ya se trate del Distrito Federal de Venezuela o de la Villa de Madrid en España o de la Ciudad de Paris en Francia, por no citar a la Ciudad de Washington en el Distrito de Columbia, pero si bien lo de un Estado libre y soberano no es posible, si lo es reconocerle su autonomía, como propone el maestro Raúl Contreras Bustamante en su obra la "Ciudad de México como Distrito Federal y Entidad Federativa", citada en el presente trabajo y hacerle las adecuaciones procedentes al marco constitucional para que cada uno de los poderes o autoridades del Distrito Federal cumplan con eficiencia y calidad sus funciones, dentro de la transición democrática por la cual actualmente cursamos.

1.3. LA DELEGACIÓN POLÍTICA (ÓRGANOS)

La Delegación Política aparece con la primera Ley Orgánica de 1928 la cual dispuso "que el territorio del Distrito Federal se dividiría en un Departamento Central y 13 delegaciones. El Departamento Central formado por las municipalidades de México, Tacuba y Mixcoac. Las 13 Delegaciones serían Atzacapotzalco, Iztacalco, Coyoacán, San Ángel, La Magdalena Contreras, Cuajimalpa, Tlalpan, Iztapalapa, Xochimilco, Tlahuac, Milpa Alta, Guadalupe Hidalgo y General Anaya. En 1941 la Ley Orgánica divide al D. F. en Ciudad de México y 12 delegaciones. La Ley Orgánica de 1970 suprime las categorías políticas de pueblo, ciudad o villa y no precisa la capital del D. F. y las cabeceras delegacionales. Se crean las Delegaciones de Benito Juárez, Miguel Hidalgo, Venustiano Carranza y Cuauhtémoc. La Ley Orgánica de 1970, divide al D. F. en 16 Delegaciones pero no indica cual era su capital, y el de las cabeceras de las delegaciones"⁶⁸. Actualmente el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal retoma el mismo concepto y lo define en sus rasgos fundamentales, de igual forma el Reglamento

⁶⁸ Ramírez Hernández, Guillermo, (compilador), "Lecturas sobre la reforma política de la Ciudad de México 1993", editorial cambio XXI/P.R.I., D.F., México, 1993, p. 10

Interior de la Administración Pública del Distrito Federal aporta algunas características, por lo que a partir de ambos ordenamientos me permito definir a la Delegación Política como: Un Órgano Político-Administrativo, desconcentrado de la administración pública local dotado de las atribuciones de decisión y ejecución, así como de autonomía de gestión o funcional el ámbito de su propia demarcación territorial, teniendo como titular del mismo a un Jefe Delegacional electo, cuyas funciones administrativas serán apoyadas por los Directores de Área, Subdirectores y Jefes de Unidad que establezca el Reglamento Interior de la Administración Pública del Distrito Federal.

De la definición anterior destacan como atributos fundamentales los siguientes:

- a).- El ser un Órgano Político-Administrativo;
- b).- Posee una demarcación territorial propia;
- c).- Es ser un órgano desconcentrado; y
- d).- La elección del titular Delegacional mediante el sufragio universal, directo y secreto.

Como características encontramos las de:

- a).- Cuenta con facultades de decisión y ejecución, así como de;

b).- Autonomía de gestión o funcional, dentro de su propia demarcación; y

c).- Con Unidades Administrativas de Apoyo Técnico-Operativo a partir de sus propias direcciones.

A partir de sus atributos podemos establecer que al ser denominado como un Órgano, entendido este como "Cada una de las partes del cuerpo que cumple una función. / Organismo, institución."⁶⁹, se le confiere a la Delegación Política el rango de una institución, integrada al conjunto del gobierno del D, F., la cual tiene como características de origen el tener ubicado su ámbito de acción dentro de las esferas Político-Administrativo, asignándosele en consecuencia una doble función, la de gobernar y la de administrar, mismas que unidas a una condición de territorialidad, crean una relación de proximidad al establecer una vinculación más directa entre gobierno y sociedad, resultándole así a esta última más perceptibles en su entorno inmediato las acciones de gobierno.

Así mismo su condición de desconcentrado, entendido este término como "la forma jurídico-administrativa en que la administración centralizada con organismos o dependencias propios, presta servicios

⁶⁹ Manuel Osorio y Florit, "Diccionario de Ciencias Jurídicas, Políticas y Sociales", Editorial Heliasta, Barcelona, España, 1996, p. 690.

o desarrolla acciones en distintas regiones del país. Su objeto es doble acercar la prestación de servicios en el lugar y domicilio del usuario con economía para este y descongestionar el poder central”⁷⁰, nos lleva a tener un claro perfil del objeto, condición y fin de la Delegación Política como tal, sin olvidar desde luego que su condición de desconcentrado la hace carecer de personalidad jurídica y patrimonio propios, además de encontrarse sujeta jerárquicamente a un poder central, pero con facultades delegadas, las cuales tienen como soportes fundamentales el democrático a través de la elección del Jefe Delegacional y el de la territorialidad el cual le otorga un ámbito de competencia propio.

Estos atributos tienen como un eslabón fundamental en esa relación de proximidad autoridad-residente las Direcciones Generales de Carácter Común y las Direcciones Generales Específicas, que cada Delegación Política determine, encontrándose sus denominaciones y atribuciones particulares contenidas en el Reglamento Interior de la Administración Pública del Distrito Federal, publicado en la Gaceta Oficial del Distrito Federal el 28 de diciembre de 2000, así como sus respectivas reformas de fechas; 31-I-2001; 6-VII-2001; 16-VIII-2001;

⁷⁰ “Diccionario Jurídico Mexicano”, op. cit., p. 1090.

21-V-2002; 11-VII-2002 y 26-IX-2002.

Dicho ordenamiento contempla a las Direcciones Generales de Carácter Común en su Capítulo III, en los artículos numerados del 124 a 128, siendo estas:

- 1.- Jurídica y de Gobierno;
- 2.- De Administración;
- 3.- De Obras y Desarrollo Urbano;
- 4.- De Servicio Urbanos; y
- 5.- De Desarrollo Social.

En virtud de tener cada Órgano Político-Administrativo facultades para determinar tanto el número de las Direcciones Generales de Carácter Común como el de las denominadas Direcciones Específicas que requiera, en cada uno de ellos varia el número que las conforma, por lo mismo el artículo 122 bis enumera por Delegación a las de Carácter Común y a partir del 129 hasta el 193 a las de carácter Específico, por lo complejo de las mismas y con fines explicativos a continuación enumero a ambos órganos por Delegación, diferenciándolos por medio de un cuadro comparativo:

(CUADROS ELABORADOS POR EL TESISISTA)

Alvaro Obregón	
Direcciones Generales de Carácter Común	Direcciones Específicas
1.- Jurídica y de Gobierno 2.- De Administración 3.- De Obras y Desarrollo Urbano 4.- Servicios Urbanos 5.- Desarrollo Social y 6.- Desarrollo Delegacional.	1.- Servicios Urbanos* 2.- Desarrollo Social* y 3.- Desarrollo Delegacional*.

Azcapotzalco	
Direcciones Generales de Carácter Común	Direcciones Específicas
1.- Jurídica y de Gobierno 2.- De Administración 3.- De Obras, Servicios y Desarrollo Urbano 4.- Servicios Urbanos 5.- Desarrollo Social y 6.- Desarrollo Delegacional.	1.- Obras y Desarrollo Urbano* 2.- Servicios Urbanos* 3.- Desarrollo Social* 4.- Desarrollo Económico y 5.- Participación Ciudadana.

Benito Juárez	
Direcciones Generales de Carácter Común	Direcciones Específicas
1.- Jurídica y de Gobierno 2.- De Administración 3.- De Obras, Servicios y Desarrollo Urbano 4.- Desarrollo Social y 5.- Desarrollo Delegacional.	1.- Jurídica y de Gobierno* 2.- De Obras, Servicios y Desarrollo Urbano* 3.- Desarrollo Social* y 4.- Desarrollo Delegacional*.

Coyoacán	
Direcciones Generales de Carácter Común	Direcciones Específicas
1.- Jurídica y de Gobierno 2.- De Administración 3.- De Obras, Servicios y Desarrollo Urbano 4.- Seguridad Pública y participación Ciudadana 5.- Desarrollo Delegacional y 6.- Cultura.	1.- Obras, Desarrollo y Servicios Urbanos* 2.- Desarrollo Social 3.- Seguridad Pública y Participación Ciudadana* 4.- Desarrollo Delegacional* y 5.- Cultura*.

Cuajimalpa de Morelos	
Direcciones Generales de Carácter Común	Direcciones Específicas
1.- Jurídica y de Gobierno 2.- De Administración 3.- De Obras y Desarrollo Urbano 4.- Servicios Urbanos 5.- Desarrollo Social y 6.- Recursos Naturales y Áreas Protegidas	1.- De Obras y Desarrollo Urbano* 2.- Servicios Urbanos* y 3.- Recursos Naturales y Áreas Protegidas*.

Cauhtémoc	
Direcciones Generales de Carácter Común	Direcciones Específicas
1.- Jurídica y de Gobierno 2.- De Administración 3.- De Obras y Desarrollo Urbano 4.- Servicios Urbanos 5.- Desarrollo Social 6.- Participación Ciudadana y Gestión Social y 7.- Seguridad Pública.	1.- Servicios Urbanos* 2.- De Administración* 3.- Participación Ciudadana y Gestión Social* y 4.- Seguridad Pública*.

Gustavo A. Madero	
Direcciones Generales de Carácter Común	Direcciones Específicas
1.- Jurídica y de Gobierno 2.- De Administración 3.- De Obras y Desarrollo Urbano 4.- Servicios Urbanos 5.- Desarrollo Social y 6.- Desarrollo Delegacional.	1.- De Obras y Desarrollo Urbano* 2.- Servicios Urbanos* 3.- Desarrollo Social* y 4.- Desarrollo Delegacional*.

Iztacalco	
Direcciones Generales de Carácter Común	Direcciones Específicas
1.- Jurídica y de Gobierno 2.- De Administración 3.- De Obras y Desarrollo Urbano* 4.- Desarrollo Social 5.- Participación Ciudadana.	1.- De Obras, Servicios y Desarrollo Urbano 2.- Servicios Urbanos* 3.- Desarrollo Social*

Iztapalapa	
Direcciones Generales de Carácter Común	Direcciones Específicas
1.- Jurídica y de Gobierno 2.- De Administración 3.- De Obras y Desarrollo Urbano 4.- Servicios Urbanos 5.- Desarrollo Social y 6.- Desarrollo Delegacional.	1.- Servicios Urbanos* y 2.- Desarrollo Delegacional*.

La Magdalena Contreras	
Direcciones Generales de Carácter Común	Direcciones Específicas
1.- Jurídica y de Gobierno 2.- De Administración 3.- De Obras y Desarrollo Urbano 4.- Desarrollo Social 5.- Medio Ambiente y Ecología 6.- Desarrollo Sustentable 7.- Participación Ciudadana y 8.- Colonias y Tenencia de la Tierra.	1.- De Administración* 2.- De Obras y Desarrollo Urbano* 3.- Desarrollo Social* 4.- Medio Ambiente y Ecología* 5.- Desarrollo Sustentable* 6.- Participación Ciudadana* y 7.- Colonias y Tenencia de la Tierra*

Miguel Hidalgo	
Direcciones Generales de Carácter Común	Direcciones Específicas
1.- Jurídica y de Gobierno 2.- De Administración 3.- De Obras y Desarrollo Urbano 4.- Servicios Urbanos 5.- Desarrollo Social y 6.- Desarrollo Delegacional.	1.- Servicios Urbanos* 2.- De Obras y Desarrollo Urbano* 3.- Desarrollo Social* y 4.- Desarrollo Delegacional*.

Milpa Alta	
Direcciones Generales de Carácter Común	Direcciones Específicas
1.- Jurídica y de Gobierno 2.- De Administración 3.- De Obras y Desarrollo Urbano 4.- Servicios Urbanos 5.- Desarrollo Social 6.- Desarrollo Delegacional y 7.- Ecología	1.- Servicios Urbanos* 2.- Desarrollo Social* 3.- Desarrollo Delegacional* y 4.- Ecología*

Tlahuac	
Direcciones Generales de Carácter Común	Direcciones Específicas
1.- Jurídica y de Gobierno 2.- De Administración 3.- De Obras y Desarrollo Urbano 4.- Servicios Urbanos 5.- Desarrollo Social y 6.- Desarrollo Económico y Rural.	1.- Jurídica y de Gobierno* 2.- De Administración* 3.- Servicios Urbanos* 4.- Desarrollo Social* 5.- Desarrollo Económico y Rural Social*.

Tlálpán	
Direcciones Generales de Carácter Común	Direcciones Específicas
1.- Jurídica y de Gobierno 2.- De Administración 3.- De Obras y Desarrollo Urbano 4.- Servicios Urbanos 5.- Ecología y Desarrollo Sustentable y 6.- Enlace Territorial.	1.- Jurídica y de Gobierno* 2.- De Obras y Desarrollo Urbano* 3.- Servicios Urbanos* 4.- Ecología y Desarrollo Sustentable* y 5.- Enlace Territorial*.

Venustiano Carranza	
Direcciones Generales de Carácter Común	Direcciones Específicas
1.- Jurídica y de Gobierno 2.- De Administración 3.- De Obras y Desarrollo Urbano 4.- Servicios urbanos 5.- Desarrollo Social y 6.- Desarrollo Delegacional.	1.- De Obras y Desarrollo Urbano* 2.- Servicios Urbanos* y 3.- Desarrollo Delegacional.*

Xochimilco	
Direcciones Generales de Carácter Común	Direcciones Específicas
1.- Jurídica y de Gobierno 2.- De Administración 3.- De Obras y Desarrollo Urbano 4.- Servicios Urbanos 5.- Desarrollo Social y 6.- Medio Ambiente y Desarrollo Rural.	1.- Servicios Urbanos* 2.- Desarrollo Social* y 3.- Medio Ambiente*.
* Direcciones de una duplicidad aparente consecuencia de las atribuciones específicas asignadas de acuerdo con cada delegación y que en algunos casos se encuentran fusionadas con otras. Las que carecen de * son aquellas que con las que actualmente cuenta cada delegación.	

Las Direcciones Generales de Carácter Común, como las Direcciones Generales Específicas, responden para su denominación a dos criterios que a mi juicio son el de la bipartición, la adición y el de la creación, el primer supuesto se da para las de Carácter Común, al acumular dos Direcciones en una, en tanto que el segundo supuesto se da cuando cada Delegación crea una Dirección Específica de acuerdo a sus propias necesidades.

Actualmente el Reglamento Interior de la Administración Pública del Distrito Federal citado al inicio, establece en su artículo 123, atribuciones genéricas de las Direcciones Generales, del 124 al 128 las atribuciones básicas de las cinco Direcciones Generales de Carácter Común y de los artículos 129 al 191 se establecen de forma

pormenorizada las atribuciones adicionales que tendrá cada Dirección General de Carácter Común en cada Delegación, así como las atribuciones de cada Dirección General Específica que cada uno de estos Órganos Político-Administrativos haya determinado crear, siendo en esta parte donde se genera la aparente duplicidad de Direcciones, así como su adición. Para mi tesis estimo que no es necesario señalar las atribuciones de cada una de las Direcciones mencionadas, lo cual haré en lo relativo a la Secretaría de Finanzas, específica de mi investigación, por eso solo refiero su existencia y fundamento legal.

1.4. POBLACIÓN

El término población se define por “cuantos hombres y mujeres, en determinado momento componen al género humano sobre el planeta o los habitantes de un Estado, provincia u otra comarca o sitio en que vive en estabilidad al menos relativa. I También, cualquier ciudad o pueblo.”⁷¹, la definición anterior nos permite establecer de origen las diversas variables que puede tener la población del Distrito Federal, que pueden darse desde el establecimiento de una población

⁷¹ Manuel Osorio y Florit, op. cit., p. 763.

absoluta a una relativa o bien de una población económicamente activa a una no activa, hasta la evaluación de una población flotante. Estas distintas opciones pueden permitir dimensionar no solo su potencial demográfico y pluricultural, sino también su potencial económico.

Los rasgos mas importantes de la población se presentan en dos esferas, dentro de la primera de ellas se establece el vínculo de territorialidad entre el individuo y su lugar de su nacimiento, el cual conlleva en caso de que este permanezca en él a un proceso de aculturación que le permitirá una asimilación de las costumbres y tradiciones del lugar facilitando así su posterior integración al entorno social, económico y productivo del mismo, creándose así los supuestos que se sintetizan en la expresión popular "cada quien tiene su patria chica"; en la segunda esfera se desarrolla el vínculo autoridad-habitante, dentro del cual se inscribe la relación formal con la autoridad, actos derivados de su propio ejercicio y la normatividad vigente dentro de la entidad, en un binomio de derechos y obligaciones. Esta segunda esfera no necesariamente requiere del vínculo de nacimiento-territorialidad ya que se puede dar por residencia, trabajo o tránsito dentro del territorio del Distrito Federal.

Así tenemos que ambas esferas establecen el universo poblacional del Distrito Federal, el cual a la fecha según datos del Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática, estima en 8, 605, 239 habitantes al año 2000.

La siguiente tabla permite apreciar la fluctuación de la población del D. F. a partir de 1930 hasta el año 2000; en ella puede apreciarse como en el periodo de 1940 a 1950 la población casi llegó a duplicarse y como guarda una tendencia a la estabilidad a partir de 1980.

POBLACIÓN TOTAL POR SEXO, 1930-2000

Año	Población total			Hombres (%)	Mujeres (%)
	Total	Participación en el total nacional (%)	Lugar nacional		
1930	1,229,576	7.4	2°	45.5	54.5
1940	1,757,530	8.9	1°	45.9	54.1
1950	3,050,442	11.8	1°	46.5	53.5
1960	4,870,876	13.9	1°	47.8	52.2
1970	6,874,165	14.3	1°	48.3	51.7
1980	8,831,079	13.2	1°	48.0	52.0
1990	8,235,744	10.1	2°	47.8	52.2
1995	8,489,007	9.3	2°	48.0	52.0
2000	8,605,239	8.8	2°	47.8	52.2

FUENTE: SIC e INEGI. *Censo General de Población y Vivienda. México. Varios Años.*
 INEGI. *Estados Unidos Mexicanos. Censo de Población y Vivienda, 1995. Resultados Definitivos.* México, 1996.
 INEGI. *Tabulados Básicos. Estados Unidos Mexicanos. XII Censo General de Población y Vivienda, 2000.* México, 2001.

1.4.1. POBLACIÓN ABSOLUTA Y RELATIVA

La población absoluta está dada por la totalidad de personas que viven en un territorio, en tanto que la población relativa se da de forma hipotética al relacionarla con un territorio de forma matemática, es decir cuando se divide una población absoluta entre el número de kilómetros, metros o cuadrados de una superficie determinadas. Con respecto a población la siguiente tabla resulta ilustrativa:

INDICADORES DE LA POBLACIÓN, 2000

Delegación	Tasa media de crecimiento anual 1990-2000 (%)	Total entidad	Hombres (%)	Menores de 15 años (%)	De 15 a 64 años (%)	Residentes en localidades de 2,500 habitantes y más (%)	De 5 años y más que habla lengua indígena %
Entidad	0.4	8,605,239	47.8	26.1	66.6	99.8	1.83
Azcapotzalco	-0.7	441,008	47.6	24.2	67.5	100.0	1.27
Coyoacán	0.0	640,423	46.9	22.6	69.5	100.0	1.92
Cuajimalpa de Morelos	2.4	151,222	47.5	29.6	64.3	99.0	1.52
Gustavo A. Madero	-0.3	1,235,542	48.2	25.9	66.7	100.0	1.52
Iztacalco	-0.9	411,321	47.7	25.2	66.6	100.0	1.45
Iztapalapa	1.8	1,773,343	48.7	29.6	65.5	100.0	2.04
La Magdalena Contreras	1.3	222,050	48.0	27.5	65.6	99.8	1.87
Milpa Alta	4.3	96,773	49.5	32.7	61.9	93.8	4.53
Álvaro Obregón	0.7	687,020	47.7	26.4	66.9	100.0	1.68
Tláhuac	3.9	302,790	48.7	31.6	63.6	99.5	1.51

Tlalpan	1.9	581,781	48.1	26.8	67.3	99.0	2.10
Xochimilco	3.2	369,787	49.2	29.0	65.1	98.6	2.66
Benito Juárez	-1.2	360,478	44.5	17.7	69.3	100.0	1.80
Cuauhtémoc	-1.4	516,255	46.8	22.4	66.9	100.0	2.06
Miguel Hidalgo	-1.4	352,640	45.4	20.8	67.6	100.0	1.82
Venustiano Carranza	-1.2	462,806	47.4	24.9	66.2	100.0	1.39

FUENTE: INEGI. *Tabulados Básicos Nacionales y por Entidad Federativa. Base de Datos y Tabulados de la Muestra Censal. XII Censo General de Población y Vivienda, 2000. México, 2001.*

La estadística anterior nos permite visualizar por delegación el número de habitantes entre otros datos: así como sus condiciones de crecimiento en la última década, el % de hombres, el % en edades de -15 años y de 15 a 64 años, así como residentes en localidades de más de 2,500 habitantes y el % de hablantes de alguna lengua indígena, este último rango nos permite tener una aproximación hacia un sector de la población cuyos orígenes pueden responder al de una residencia histórica como pudiesen ser Milpa Alta, Tlahuac o Xochimilco por citar algunas o bien a una condición de migración como pueden ser las Delegaciones de Cuauhtémoc, Venustiano Carranza o Benito Juárez.

En este indicador encontramos que en siete Delegaciones existe una tendencia demográfica a la baja, en tanto que en Milpa Alta,

Tlahuac y Xochimilco se da el fenómeno de un crecimiento en tasas que van del 4.3% al 3.2%, el cual esta arriba del promedio que fluctúa del 1 al 2%.

Por último en cuanto a la población relativa encontramos que el INEGI, le otorga al Distrito Federal dos niveles porcentuales diferentes de su superficie con relación al territorio nacional, en algunas estadísticas le asigna el 1% de la superficie nacional y en otras el 0.8%, esta inconsistencia se da únicamente en cuanto a la comparación no en cuanto a su superficie; sin embargo el INEGI en cuanto a la población relativa ofrece, pero divide al Distrito Federal en localidades de diversos rangos sin precisar en que delegación se ubican ni el criterio seguido para su clasificación y es la siguiente:

DISTRIBUCIÓN DE LA POBLACIÓN TOTAL EN EL DISTRITO FEDERAL SEGÚN TAMAÑO DE LA LOCALIDAD, 2000

Tamaño de la localidad	Nacional		Entidad	
	Absoluta	Relativa	Absoluta	Relativa
Total	97,483,412	100.0	8,605,239	100.0
Menos de 2,500 habitantes	24,723,590	25.4	20,320	0.2
2,500 a 4,999 habitantes	5,462,305	5.6	6,796	0.1
5,000 a 9,999 habitantes	4,972,066	5.1	39,381	0.5
10,000 a 14,999 habitantes	2,906,243	3.0	33,994	0.4
15,000 a 49,999 habitantes	8,736,408	9.0	113,231	1.3
50,000 a 99,999 habitantes	4,549,492	4.7	-	NA

100,000 a 499,999 habitantes	20,430,268	21.0	3,004,242	34.9
500,000 y más habitantes	25,703,040	26.4	5,387,275	62.6
NA No aplicable.				
FUENTE: INEGI. <i>Tabulados Básicos. Estados Unidos Mexicanos. XII Censo General de Población y Vivienda, 2000.</i> México, 2001.				

Si tomamos en consideración que el Distrito Federal cuenta con una superficie de 1,486.45 km². (de acuerdo con el Marco Geoestadístico del INEGI), lo que representa 0.08% de la superficie total del país. Con un perímetro, de 169 Km., el cual tiene una forma semejante a la de un pentágono, podría estimarse su población relativa en términos generales en 5,789.12 habitantes por kilómetro cuadrado o bien 5.78 habitantes por metro cuadrado.

(CUADRO ELABORADO POR EL TESISISTA)

*Clave Delegacional	*Nombre	*Superficie en Km ²	*% Territorial	*Población absoluta	Población Relativa x Km ²
002	Azcapotzalco	33.74	2.27	441,008	13,070.77
003	Coyoacán	53.92	3.63	640,423	11,877.28
004	Cuajimalpa de Mor.	70.81	4.76	151,222	2,135.60
005	Gustavo A. Madero	88.06	5.92	1,235,542	14,030.68
006	Iztacalco	23.18	1.56	411,521	17,753.27
007	Iztapalapa	113.46	7.63	1,773,343	15,629.96
008	Magdalena Contreras	63.51	4.27	222,050	3,496.29

009	Milpa Alta	287.50	19.34	96,773	336.60
010	Alvaro Obregón	95.88	6.45	687,020	7,165.41
011	Tlahuac	86.35	5.81	302,790	3,506.54
012	Tlalpan	308.71	20.77	581,781	1,884.55
013	Xochimilco	119.16	8.02	369,787	3,103.28
014	Benito Juárez	26.53	1.79	360,478	13,587.56
015	Cuauhtémoc	35.55	2.39	516,255	14,521.94
016	Miguel Hidalgo	46.31	3.12	352,640	7,614.77
017	Venustiano Carranza	33.78	2.27	462,806	13,700.59
Total 16	Delegaciones	1,486.45	100.00	8,605,239	5,789.12

*Fuente: INEGI. Distrito Federal, Censo de Población y Vivienda 1995, Resultados Definitivos. Tabulados Básicos, 1996.

La localización, extensión territorial y población de cada una de las Delegaciones Políticas enlistadas, permiten estimar su población relativa de forma precisa, la cual calculé y anoté en la última columna de la derecha, pudiendo inferir de la misma las siguientes conclusiones:

Como resultado del análisis anterior puedo afirmar que la Delegación de mayor superficie es Tlalpan y la de menor superficie es Iztacalco, la de mayor población absoluta es Iztapalapa y la de menor población es Milpa Alta, en términos de población relativa la de mayor densidad por kilómetro cuadrado es Iztacalco y la de menor densidad

es Milpa Alta; si se valora este último dato encontramos a la Delegación de Iztacalco como la de mayor concentración demográfica cuyas proyecciones resultarían alarmantes en términos de la infraestructura urbana, áreas verdes en relación del espacio poblado contra estas y tal vez los mayores problemas se le presenten tanto en vialidades como en el abasto del agua potable.

Es de hacer notar que la población del Distrito Federal no solo esta compuesta por la residente en el mismo, también se integra con una población flotante, cuyos datos me parecen importantes, sin embargo no fue posible localizar esta información a fin de integrarla a la presente tesis, solo haré mención de que en la zona conurbada al Distrito Federal existen aproximadamente diez millones de habitantes, de los cuales un parte importante utilizan cuando menos la infraestructura vial del mismo o su sistema de transporte colectivo, sin contar lo que vienen a trabajar al mismo.

1.4.2. POBLACIÓN ECONÓMICAMENTE ACTIVA

El hecho de ser el Distrito Federal la Entidad de la república donde se produjo en el 2001 casi el 20.05% (dentro de la rama manufacturera) del Producto Interno Bruto a precios de 1993, de

acuerdo con datos del INEGI nos da una idea de su peso económico, en consecuencia se hace necesario evaluar la condición que guarda su población económicamente activa, tanto por su participación en el producto interno bruto, como por la riqueza que genera. La población económicamente activa o potencialmente productiva “es la parte de la población en edad de trabajar (de los 15 a los 65 años) que tiene una ocupación remunerada en el momento del censo. También se le conoce con las siglas PEA.”⁷², sobre la misma tenemos lo siguiente:

POBLACIÓN ECONÓMICAMENTE ACTIVA EN EL DISTRITO FEDERAL POR SEXO SEGÚN GRUPOS DE EDAD, 2000

Grupos de edad	Total	Hombres	Mujeres
Población económicamente activa	3,826,609	2,314,187	1,512,422
12 a 14 años (%)	0.7	0.6	0.8
15 a 19 años (%)	6.3	6.4	6.2
20 a 29 años (%)	29.5	28.2	31.5
30 a 39 años (%)	25.3	27.0	22.8
40 a 49 años (%)	20.4	18.7	23.0
50 a 59 años (%)	11.9	12.1	11.7
60 años y más (%)	5.8	7.0	4.1
No especificado	-	-	-

NOTA: Datos correspondientes al trimestre abril-junio. 2000

FUENTE: INEGI. *Encuesta Nacional de Empleo, 2000*. México, 2001.

⁷² Zorrilla Arena, Santiago y Silvestre Méndez, José, “Diccionario de economía”, Ediciones Océano, sexta edición, México, 1987, p. 136.

De la estadística anterior encontramos en el Distrito Federal existían en el año 2000 un total de 3,826,609 individuos dentro de la población económicamente activa de un universo de 8,605,239 individuos, lo cual es el equivalente a un 44.46% de personas ocupadas, un estudio más minucioso permite establecer las ramas de la actividad que desempeñan, también la siguiente tabla incluye el número de personas que se encuentran dentro del universo de población económicamente inactiva, y se desglosa en: estudiantes, población dedicada a los quehaceres domésticos la cual a pesar de cumplir un tarea importante en las tareas cotidianas no tiene remuneración alguna, también se incluye a los pensionados y jubilados, así como a los mal llamados incapacitados, debido a que actualmente se utiliza el término de personas con capacidades diferentes, por último se anotó el rubor de otras inactividades, en el entendido de que estas al igual que las anteriores tiene como característica el que no es remunerada, el aparente incremento de la población económicamente activa se debe a que en esta tabla a diferencia de la anterior suma también a la misma a la población económicamente inactiva, misma que no me fue posible encontrarla

separada por sexos, motivo por el cual no se incluye en la presente tesis.

POBLACIÓN DE 12 AÑOS Y MÁS SEGÚN CONDICIÓN DE ACTIVIDAD ECONÓMICA, DISTRITO FEDERAL, 2000

Concepto	Nacional	Entidad
Población de 12 años y más	71,191,339	6,761,278
	%	%
Población económicamente activa a/	55.7	56.6
Ocupada	98.4	97.1
Empleadores	4.2	5.3
Trabajadores por su cuenta	23.5	16.2
Trabajadores asalariados	56.8	69.6
Trabajadores a destajo	6.3	5.9
Trabajadores sin pago	9.1	2.9
Otros trabajadores b/	NS	-
Desocupada abierta c/	1.6	2.9
Población económicamente inactiva d/	44.3	43.4
Estudiantes	33.8	39.0
Quehaceres domésticos	52.8	47.1
Pensionados y jubilados	3.8	7.4
Incapacitados	0.9	1.1
Otra inactividad e/	8.7	5.5

NOTA: Datos correspondientes al trimestre abril-junio.

NS No significativo.

a/ Total de personas de 12 años y más que durante la semana anterior a la entrevista, realizaron algún tipo de actividad económica o formaron parte de la población desocupada abierta.

b/ Incluye no especificado.

c/ Son las personas de 12 años y más que sin estar ocupadas en la semana de referencia, buscaron incorporarse a alguna actividad económica en el mes previo a la semana de levantamiento, o entre uno y dos meses, aún cuando no lo hayan buscado

en el último mes por causas ligadas al mercado de trabajo, pero que estén dispuestos a incorporarse de inmediato.

d/ Total de personas de 12 años y más que durante la semana anterior a la fecha de la entrevista, no realizaron ninguna actividad económica, ni buscaron trabajo.

e/ Incluye los inactivos no clasificados en categorías anteriores y al no especificado.

FUENTE: INEGI. *Encuesta Nacional de Empleo, 2000*. México, 2001.

En conclusión de la tabla anterior se encuentra la comparación entre el porcentaje nacional y el del Distrito Federal, dentro de las ramas de la población económicamente activa la de mayor ocupación la tiene la de los trabajadores asalariados con un 69.6% que lo coloca arriba de la media nacional que esta en un 56.8%, dando una diferencia de +12.8% y la segunda rama de actividad económica predominante es la de los trabajadores por su cuenta con un 16.2%, contra una media nacional de 23.5%, dando una diferencia de -7.2%, este dato nos inferiría que en el Distrito Federal pesa mas la mano de obra asalariada que las posibilidades de éxito de los trabajos independientes, por encontrarse esta debajo de la media nacional cuando debiese ser lo contrario, en función de su aportación al Producto Interno Bruto. Sin embargo esta tabla también deja ver el potencial que tiene el Distrito Federal en esa población económicamente inactiva que si bien no es remunerada si desempeña una actividad.

CAPITULO II

EL GOBIERNO DEL DISTRITO FEDERAL

2.1. LOS PODERES FEDERALES Y SUS FACULTADES SOBRE EL GOBIERNO DEL DISTRITO FEDERAL

Como ya se explicó en el primer capítulo, el temor de una posible confrontación entre los poderes locales y sus homólogos federales desde sus orígenes como Distrito Federal, dió por resultado una tutela sobre el mismo ejercida por el Ejecutivo Federal y el poder legislativo a través de ambas cámaras, sin embargo el paso del tiempo sumado a un proceso democratizador de características endógenas, le han permitido al Distrito Federal adquirir algunos rasgos autonómicos; sin que estos por si mismos impliquen un proceso acabado, mas bien a mi juicio son el inició del mismo, cuyo clímax será una modificación constitucional de fondo que si bien no lo considere un Estado libre y soberano, si le otorgue los niveles de autonomía suficientes que le permitan a sus autoridades manejarse sin la presión de los poderes federales, así como decidir sus propias políticas educativas, sus niveles de endeudamiento, el pleno respeto a su integridad territorial, tener su propia capital y su división política administrativa, para el remoto caso de que llegase a convertirse en el estado 32, con todos

sus atributos, derechos y obligaciones; pero mientras esto no se produzca citaré a continuación por separado las facultades que a la fecha tienen cada uno de los poderes federales sobre el gobierno del Distrito Federal, como parte de esa tutela que todavía gravita sobre él.

2.1.1. EL PODER EJECUTIVO FEDERAL

Las facultades del Ejecutivo Federal se encuentran plenamente establecidas en dos ordenamientos jurídicos que son: La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, así dentro de la primera el Poder Ejecutivo Federal posee sobre el Gobierno del Distrito Federal las siguientes facultades:

1.- Con relación al artículo 3º de la Constitución Federal, el Presidente de la República tiene el control del sistema educativo principalmente de los niveles de preescolar, básico y medio básico, a través de la Secretaria de Educación Pública, por lo tanto hasta la fecha los niveles citados dependen de dicha Secretaria y en consecuencia no existe una Secretaria del Gobierno del Distrito Federal que se encargue de la misma. El Gobierno actual del Licenciado Andrés Manuel López Obrador buscando demostrarle al Ejecutivo Federal su disposición a

hacerse cargo del sistema educativo del Distrito Federal, ha creado la Universidad del Distrito Federal, con sus respectivas preparatorias, además de haberle solicitado en diversas ocasiones al Presidente Licenciado Vicente Fox Quezada le transfiera el sistema educativo en su totalidad al Distrito Federal, con resultados infructuosos hasta la fecha.

2.- En el artículo 122º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en su apartado "B", se establecen de forma expresa las facultades del Ejecutivo Federal sobre el Distrito Federal y son:

a).- "Iniciar leyes ante el Congreso de la Unión en lo relativo al Distrito Federal;"¹ facultad que también posee la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, así como los Diputados y Senadores del Congreso de la Unión.

b).- "Proponer al Senado a quien deba sustituir, en caso de remoción, al Jefe de Gobierno del Distrito Federal;"²

c).- "Enviar anualmente al Congreso de la Unión, la propuesta de los montos de endeudamiento necesarios para el financiamiento del presupuesto de egresos del Distrito Federal. Para tal efecto, el Jefe de Gobierno del Distrito Federal someterá a la consideración del

¹ "Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos", editada por el Gobierno del Distrito Federal, edición 2002, México, p. 90.

² Ibidem., p. 90.

Presidente de la República la propuesta correspondiente, en los términos que disponga la ley;³ esta facultad del Ejecutivo Federal se correlaciona con la fracción VIII, del artículo 73 de nuestra Constitución.

d).- “Promover en la esfera administrativa la exacta observancia de las leyes que expida el Congreso de la Unión respecto del Distrito Federal;”⁴ y

e).- “Las demás atribuciones que le señale esta Constitución, el Estatuto de Gobierno y las leyes;”⁵

3.- De acuerdo con la fracción VII, del artículo 115 de la Constitución Federal. “El Ejecutivo Federal tendrá el mando de la fuerza pública en los lugares donde resida habitual o transitoriamente,”⁶ en consecuencia siendo el Distrito Federal su lugar de residencia dicha disposición se ve reflejada en la BASE QUINTA, apartado “E”, del artículo 122 de la Constitución donde se establece “En el Distrito Federal será aplicable respecto del Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, lo dispuesto en la fracción VII del artículo 115 de esta Constitución. La designación y remoción del servidor

³ Ibidem., p. 90.

⁴ Ibidem., p. 91.

⁵ Ibidem., p. 91

⁶ Ibidem., p. 84.

público que tenga a su cargo el mando directo de la fuerza pública se hará en los términos que señale el Estatuto de Gobierno,"⁷ del Distrito Federal, mismo que en sus artículo 34, establece: "Corresponde al Presidente de la República el mando de la fuerza pública en el Distrito Federal y la designación del servidor público que la tenga a su cargo, a propuesta del Jefe de Gobierno del Distrito Federal.

El servidor público que tenga el mando directo de la fuerza pública en el Distrito Federal podrá ser removido libremente por el presidente de la República o a solicitud del Jefe de Gobierno del Distrito Federal."⁸

4.- También tiene de conformidad con el artículo 89° Constitucional, fracción XIV, la facultad de "Conceder, conforme a las leyes, indultos a los reos sentenciados por delitos de competencia de los tribunales federales y a los sentenciados por delitos del orden común, en el Distrito Federal"⁹

Por su parte el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, también le otorga al Presidente de la República las siguientes facultades:

1.- El artículo 10 de dicho Estatuto establece: "El ministerio Público del Distrito Federal será presidido por un Procurador General

⁷ Ibidem., p. 96.

⁸ "Estatuto de Gobierno del Distrito Federal", editado por el Gobierno del Distrito Federal México, 2002, p. 10 y 11.

⁹ "Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos", op. cit., p. 58.

de Justicia, nombrado y removido por el Jefe de Gobierno del Distrito Federal, con la aprobación del Presidente de la República”¹⁰

2.- A su vez el artículo 26 del mismo señala: “En caso de remoción del Jefe de Gobierno del Distrito Federal, corresponde a la Cámara de Senadores del Congreso de la Unión, nombrar a propuesta del Presidente de la República, al sustituto que concluya el mandato en los términos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y del presente Estatuto.”¹¹

3.- De igual forma el artículo 28 nos indica “...el Presidente de la República... *hará* del conocimiento de de la Cámara de Senadores o, en su caso, de la Comisión Permanente del Congreso de la Unión, la presunta existencia de causas graves que afecten sus relaciones con el Jefe de Gobierno del Distrito Federal o el orden público en el mismo, para efectos de la remoción a que se refiere el artículo anterior.”¹² Lo cual nos remite al artículo 27 el cual establece que el Jefe de Gobierno del Distrito Federal “podrá ser removido de su cargo por la Cámara de Senadores, o en sus recesos por la Comisión Permanente, por causas

¹⁰ “Estatuto de Gobierno del Distrito Federal”, op. cit. p. 3.

¹¹ Ibidem. P. 9.

¹² Ibidem. P. 9.

graves que afecten las relaciones con los Poderes de la Unión o el orden público en el Distrito Federal.”¹³

4.- El artículo 33 establece: “El presidente de la República podrá determinar las medidas de apoyo al Jefe de Gobierno del Distrito Federal a solicitud de éste, para hacer frente a situaciones de emergencia derivadas de siniestros y desastres de grave impacto en la Ciudad, sin perjuicio de dictar las que le correspondan para mantener el orden público y garantizar la seguridad de las personas y sus bienes.”¹⁴

5.- El artículo 35 le concede derechos y facultades al establecer “El Presidente de la República será informado permanentemente por el Jefe de Gobierno del Distrito Federal respecto de la situación que guarda la fuerza pública en la Ciudad sin perjuicio de:

I. Para mantener el orden público y garantizar la seguridad de las personas y sus bienes, podrá instruir al Jefe de Gobierno del Distrito Federal sobre:

- a) La disposición de la fuerza pública; y
- b) El ejercicio de funciones de seguridad pública.

¹³ Ibidem. P. 9.

¹⁴ Ibidem. P. 10.

En caso de que el Jefe de Gobierno se abstenga, incumpla, contravenga o no acate las instrucciones del Presidente de la República, éste podrá instruir directamente a los cuerpos de seguridad pública;

II. Solicitar al servidor público que ejerza el mando directo de la fuerza pública y al Procurador General de Justicia del Distrito Federal, información sobre la situación que guarde la fuerza pública a su cargo; y

III. Ejercer las demás facultades que le correspondan como titular del mando de la fuerza pública que le otorga la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.”¹⁵

6.- Por último el artículo 67 le concede facultades de asentimiento al titular del Ejecutivo Federal, al establecer las siguientes obligaciones del Jefe de Gobierno del Distrito Federal:

a).- “Proponer al Presidente de la República el nombramiento y en su caso la remoción del Presidente de la Junta Local de Conciliación y Arbitraje.”¹⁶ (Fracción IX);

b).- “Someter a la consideración del Presidente de la República la propuesta de los montos de endeudamiento necesarios para el

¹⁵ Ibidem. p. 11.

¹⁶ Ibidem. p. 25.

financiamiento del presupuesto de Egresos del Distrito Federal en los términos que disponga la Ley General de Deuda Pública.”¹⁷ (Fracción XIV), y como consecuencia del mismo:

c).- “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...”¹⁸ (Fracción XV).

Hasta aquí llegan las facultades de diferentes rangos que tiene el Presidente de la República, de conformidad a los dos ordenamientos citados al principio del tema.

2.1.2. EL PODER LEGISLATIVO FEDERAL

El Poder Legislativo Federal, también llamado Congreso de la Unión, como es del dominio público, se encuentra integrado por la Cámara de Diputados y la de Senadores; estando la primera de ellas conformada por quinientos integrantes, los que a su vez por su origen se dividen en trescientos diputados de mayoría relativa, que son electos en cada uno de los distritos electorales en que se divide la

¹⁷ Ibidem. p. 26.

¹⁸ Ibidem. p. 26.

República Mexicana y doscientos diputados electos bajo el principio de representación proporcional, los cuales son también llamados de partido, por otorgárseles una curul en función del porcentaje de votos que haya obtenido su partido en la correspondiente jornada electoral, de forma semejante se integra la Cámara de Senadores, pero esta se encuentra integrada por ciento veintiocho senadores, los cuales a diferencia de la Cámara de Diputados responden a tres formulas de asignación, dos de ellos son electos en cada entidad federativa incluyendo al Distrito Federal, bajo el principio de mayoría relativa, uno también es electo por cada entidad federativa incluso el Distrito Federal, pero bajo el principio de primera minoría es decir se le asigna a la segunda fuerza política de cada entidad federativa y los restantes treinta dos senadores son electos al igual que los diputados bajo el principio de representación proporcional, así encontramos que el Senado de la República esta formado por ciento veintiocho integrantes, la explicación anterior referente al número de sus integrantes es importante en función del papel que pudiesen jugar en el supuesto de la posible remoción del Jefe de Gobierno del Distrito Federal, como veremos más adelante.

De acuerdo con la fracción VIII, del artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el Congreso de la Unión esta facultado para "...aprobar anualmente los montos de endeudamiento que deberán de incluirse en la ley de ingresos, que en su caso requiera el Gobierno del Distrito Federal... El Ejecutivo Federal informará anualmente al Congreso de la Unión sobre el ejercicio de dicha deuda a cuyo efecto el Jefe del Distrito Federal le hará llegar el informe que sobre el ejercicio de los recursos correspondientes hubiere realizado. El Jefe del Distrito Federal informará igualmente a la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, al rendir la cuenta pública;¹⁹ nótese la existencia de dos faltas graves, todavía se les denomina erróneamente Jefe del Distrito Federal, al Jefe de Gobierno del Distrito Federal y Asamblea de Representantes a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, esperemos a que más adelante se haga la enmienda correspondiente.

También el artículo 122 de la Constitución Federal, le asigna facultades al Congreso de la Unión, entendido este como la unión de ambas cámaras, en consecuencia encontramos que el artículo de

¹⁹ "Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos", op. cit., p. 43.

referencia en su apartado "A" establece: "Corresponde al Congreso de la Unión:

- I. Legislar en todo lo relativo al Distrito Federal, con excepción de las materias conferidas a la Asamblea Legislativa;
- II. Expedir el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal;
- III. Legislar en materia de deuda pública del Distrito Federal;
- IV. Dictar las disposiciones generales que aseguren el debido, oportuno y eficaz funcionamiento de los poderes de la Unión; y
- V. La demás atribuciones que le señala esta Constitución."²⁰

Estas mismas facultades, con la omisión de la fracción II y algunas variantes que buscan hacer mas explícitas las fracciones I, III, IV y V, del artículo citado, se repiten en el artículo 24 del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, mismo que nos expresa: "corresponde al Congreso de la Unión:

- I. Legislar en todo lo relativo al Distrito Federal, con excepción de las materias expresamente conferidas por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal;

²⁰ Ibidem. p. 90.

II. Aprobar anualmente los montos de endeudamiento que deberán de incluirse en la Ley de Ingresos del Distrito Federal, que en su caso requieran el Gobierno del Distrito Federal y las entidades de su sector público, conforme a lo dispuesto por la Ley General de Deuda Pública;

III. Dictar las disposiciones generales que aseguren el debido, oportuno y eficaz funcionamiento de los Poderes de la Unión en el ámbito del Distrito Federal; y

IV. Las demás atribuciones que en lo relativo al Distrito Federal le señale la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el presente Estatuto y las Leyes que expida el propio Congreso de la Unión.”²¹ Con esta última referencia se cierran las facultades del Congreso de la Unión como tal sobre el Distrito Federal, en consecuencia ahora analizaremos las facultades de cada una de las cámaras que lo integran por separado.

2.1.2.1. LA CÁMARA DE DIPUTADOS

Esta tiene de acuerdo con los artículos 28, en relación con el 27 y el 64 del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, la facultad de

²¹ “Estatuto de Gobierno del Distrito Federal”, op. cit. p. 8.

remoción del Jefe de Gobierno del Distrito Federal, al establecer en el artículo 28 de dicho ordenamiento que "... la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión *hará* del conocimiento de la Cámara de Senadores o, en su caso, de la Comisión Permanente del Congreso de la Unión, la presunta existencia de causas graves que afecten sus relaciones con el Jefe de Gobierno del Distrito Federal o el orden público en el mismo, para efectos de la remoción a que se refiere el artículo anterior."²² Este artículo al igual que cuando se trataron las facultades del Ejecutivo Federal, nos remite al artículo anterior que es el 27, el cual nos precisa que la remoción tendrá lugar cuando sea "presentada por la mitad de los miembros de la Cámara de Senadores o de la Comisión Permanente,"²³ en este punto pareciese que se deja a la interpretación cuantos diputados deben solicitar la remoción del Jefe de Gobierno del Distrito Federal, para que esta proceda, tal duda se despeja en el artículo 64 al establecerse "Para los efectos del artículo 28 de este Estatuto será necesario que las comunicaciones de... la Cámara de Diputados sean presentadas por la mayoría de sus miembros, a fin de que sean tomadas en cuenta por el Senado de la

²² Ibidem. p. 9.

²³ Ibidem. p. 9.

República o, en su caso por la Comisión Permanente del Congreso de la Unión.

Las comunicaciones deberán expresar los hechos que se estimen afecten o hayan afectado las relaciones con los poderes de la Unión o del orden público en el Distrito Federal, así como las disposiciones jurídicas que se considere fueron contravenidas o incumplidas.”²⁴

Resulta por demás sospechoso que de acuerdo a lo expresado por el artículo en cita que solo se pida una mayoría simple, cuando se trata de la remoción de un Ejecutivo Local, electo mediante el sufragio universal, libre, directo y secreto, debería de plantearse como requisito de procedencia una mayoría calificada es decir, con el voto de las tres cuartas partes de sus integrantes, sin embargo a la fecha solo se pide la mayoría simple que consiste en la mitad mas uno.

Complementa la disposición anterior el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal en su artículo 25, al puntualizar: “La Contaduría Mayor de Hacienda de la Cámara de Diputados vigilará la correcta aplicación de los recursos provenientes del endeudamiento del Distrito Federal que realice el Jefe de Gobierno del Distrito Federal.”²⁵ Con esta disposición se determina al órgano de la Cámara de Diputados

²⁴ Ibidem. p. 24.

²⁵ Ibidem. p. 9.

responsable de la supervisión de los recursos provenientes exclusivamente de la deuda del Distrito Federal.

2.1.2.2. LA CÁMARA DE SENADORES

Esta al igual que el Ejecutivo Federal y la Cámara de Diputados encuentra la fuente de sus facultades tanto en la Constitución Federal, como en el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, en consecuencia las enunciaré en el mismo orden de referencia. Así tenemos que en el artículo 76 fracción IX, de la Constitución en cita, se le otorga la facultad de “Nombrar y remover al Jefe del Distrito Federal en los supuestos previstos en esta Constitución.”²⁶, es de hacer notar que al igual que en el artículo 73 fracción VIII, del mismo ordenamiento se menciona la figura del Jefe del Distrito Federal, cuando esta ya fue modificada a Jefe de Gobierno del Distrito Federal, en consecuencia hace falta la adecuación del ley correspondiente. Esta misma facultad se traslada a la Comisión Permanente del Congreso de la Unión por disposición expresa del artículo 122 apartado “F” de la Constitución Federal, el cual establece “La Cámara de Senadores del Congreso de

²⁶ “Constitución de los Estados Unidos Mexicanos”, op. cit. p. 51.

la Unión, o en sus recesos la Comisión Permanente podrá remover al Jefe de Gobierno del Distrito Federal por causas graves que afecten las relaciones con los Poderes de la Unión o el orden público en el Distrito Federal. La solicitud de remoción deberá ser presentada por la mitad de los miembros de la Cámara de Senadores o de la Comisión Permanente, en su caso.”²⁷ Este último supuesto a mi juicio incurre en una irregularidad mayor, a la que ya referí en el caso de la Cámara de Diputados Federal, para el supuesto de la remoción del Jefe de Gobierno del Distrito Federal, debido a que la Comisión Permanente del Congreso de la Unión, para efectos de procedencia y remoción solo requiere del voto por mayoría simple, es decir con la mitad mas uno de los votos de sus integrantes se cumple dicho supuesto a cabalidad, partiendo del entendido de que esta se conforma solo por diecinueve Diputados y dieciocho Senadores, para darnos un total de treinta y siete miembros de acuerdo a lo establecido por el artículo 78 de la Constitución Federal, encuentro como una primera irregularidad que tiene más peso la Cámara de Diputados Federal que el Senado de la República en función del número de sus integrantes y como una segunda irregularidad que si la facultad de remoción descansa en la

²⁷ *Ibidem.* p. 96.

Cámara de Senadores, esta debería ser convocada por la Comisión Permanente para este supuesto ya que se trata de remover a un Ejecutivo Local, producto del sufragio universal, libre, directo y secreto, por lo que una facultad de remoción de esta magnitud delegada a una Comisión Permanente, compuesta por una mayoría de Diputados Federales, deja no solo abierta la puerta a lo que en el la jerga política denominan madrugete, sino que también lleva a un acto de podría calificarse de legal, pero ausente de legitimidad, debido a que por la trascendencia del mismo debería de requerir no solo de la Convocatoria al Senado a sesión extraordinaria, sino también de una votación producto de una mayoría calificada, es decir dada por tres cuartas partes de los Senadores mas uno, dejo hasta aquí mi comentario, para retomar el tema, procediendo a mencionar a continuación las facultades que le otorga al Senado de la República el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal.

Este enfatiza para el Senado de la República su facultad de nombramiento del Jefe de Gobierno del Distrito Federal, en su artículo 26 al establecer "En caso de remoción del Jefe de Gobierno del Distrito Federal, corresponde a la Cámara de Senadores del Congreso de la Unión, nombrar a propuesta del Presidente de la República al

sustituto que concluya el mandato en los términos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y del presente Estatuto.”²⁸ Complementan esta facultad del Senado la fracción II del apartado “B”, del artículo 122, de la Constitución Federal, la cual omito reproducir por haberlo hecho en el tema correspondiente a las facultades del Poder Ejecutivo Federal.

2.1.3. EL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN

Si bien el artículo 122 de la Constitución Federal, no le reconoce de forma expresa ninguna facultad al Poder Judicial de la Federación sobre las Autoridades del Distrito Federal, esto no significa que carezca de ellas, ya sea por que se encuentran en otros artículos del ordenamiento jurídico citado o bien por encontrarse plasmadas en el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal. Pero antes de referirlas y por tratarse de uno de los Poderes de la Federación sobre el cual descansa la legalidad y certidumbre de nuestra normatividad vigente, así como el respeto de nuestros principios constitucionales, me ha parecido procedente para la mejor explicación del presente tema,

²⁸ “Estatuto de Gobierno del Distrito Federal”, op. cit. p. 9.

retomar la definición que del mismo hace el diccionario de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, por considerarla suficientemente clara y puntual, tanto para precisar su contexto, como su evolución histórica: Así encontramos que el mismo nos define al Poder Judicial de la Federación como "el organismo integrado por los jueces y tribunales que conocen y deciden las controversias sobre aplicación de leyes federales, así como las relativas al juicio de amparo.

Debe distinguirse entre los integrantes del poder judicial en los términos del artículo 94 de la Constitución Federal vigente y los tribunales federales en sentido amplio, los cuales comprenden otros organismos jurisdiccionales que también deciden conflictos sobre aplicación de disposiciones legales federales, tales como los tribunales militares, las juntas de conciliación y arbitraje y el Tribunal Fiscal de la Federación.

La estructura actual del poder judicial federal en su concepto estricto, fue introducida de acuerdo con el modelo estadounidense de organización judicial, en el artículo 123 de la Constitución Federal de 1824, de acuerdo con el cual se dispuso que el citado poder judicial de la federación residiría en la Suprema Corte de Justicia, en los

tribunales de circuito y el los juzgados de distrito. Por otra parte, a partir de la vigencia del artículo 25 del Acta de Reformas de 21 de mayo de 1847 (a la mencionada Constitución de 1824), por el cual se consagró el juicio de amparo en el ámbito nacional, se confirió a los tribunales federales, además del conocimiento de los conflictos ordinarios, la decisión del juicio de amparo, por lo que a partir de entonces los citados tribunales federales poseen una doble competencia: la que podemos calificar de ordinaria federal, regulada por los artículos 97 a 100 de la Constitución de 1857, 104 a 106 de la Constitución Federal vigente, y a la relativa al juicio de amparo, consagrada por los artículos 101 y 102 de la Constitución anterior y 103 y 107 de la actualmente en vigor.”²⁹ La explicación anterior establece la composición del Poder Judicial de la Federación, sus ámbitos de competencia, así como su origen histórico, sin dejar de lado su competencia para el juicio de amparo. Complementa la cita anterior el artículo 94 de la Constitución Federal el cual determina en forma expresa que “Se deposita el ejercicio del Poder Judicial de la Federación en una Suprema Corte de Justicia, en un Tribunal Electoral, en Tribunales Colegiados y Unitarios de Circuito y en los

²⁹ “Diccionario Jurídico Mexicano”, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la U.N.A.M., coedición de Editorial Porrúa y la Universidad Nacional Autónoma de México, novena edición, México, 1996, p. 2444.

Juzgados de Distrito.”³⁰, más adelante el citado artículo nos precisa que de todos los tribunales y juzgados citados tan solo la Suprema Corte de Justicia escapa a la jurisdicción del Consejo de la Judicatura Federal, así como que esta última esta compuesta por once ministros y que su funcionamiento se dará por medio del Pleno o bien de sus respectivas Salas.

Existe una facultad para este poder en su conjunto de conformidad con el artículo 103 en sus fracciones II y III de la Constitución Federal el cual establece “Los Tribunales de la Federación resolverán toda controversia que se suscite:

II. 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, y

III. Por leyes o actos de las autoridades de los Estados o del Distrito Federal que invadan la esfera de competencia de la autoridad federal.”³¹ En términos generales se concede esta facultad a los tribunales de la federación, sin embargo más adelante se precisan en el artículo 107, pero por ser una facultad exclusiva de la Suprema Corte de Justicia, lo citaré en siguiente tema, para mas adelante hacer

³⁰ “Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”, op. cit. p. 59.

³¹ Ibidem. p. 68.

lo conducente con otros tribunales y juzgados que componen este poder, a excepción del Tribunal Electoral, por no ser la materia electoral parte de la presente tesis.

2.1.3.1. LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA

Esta al igual que el Presidente de la República y el Congreso de la Unión en sus dos instancias, encuentra la fuente de sus facultades de origen en la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos y en el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal. Así tenemos que la Constitución Federal en su artículo 105 establece “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;...

e) Un Estado y el Distrito Federal;

f) El Distrito Federal y un municipio;...

h) Dos órganos de gobierno del Distrito Federal, sobre la constitucionalidad de sus actos y disposiciones generales.

Siempre que las controversias versen sobre disposiciones generales de los Estados o de los municipios impugnados por la Federación, de los municipios impugnados 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 los declare inválidos, 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 controversia.

II. De las acciones de inconstitucionalidad que tengan por objeto la posible contradicción entre una norma de carácter general y esta Constitución.

Las acciones de inconstitucionalidad podrán ejercitarse dentro de los treinta días naturales siguientes a la fecha de publicación de la norma, por:

- a) El equivalente a treinta y tres por ciento de los integrantes de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, en contra de leyes federales o del Distrito Federal expedidas por el Congreso de la Unión;
- b) El equivalente a treinta y tres por ciento de los integrantes del Senado, en contra de leyes federales o del Distrito Federal expedidas

por el Congreso de la Unión o de tratados internacionales celebrados por el Estado Mexicano;

c) El Procurador General de la República, en contra de leyes de carácter federal, estatal y del Distrito Federal, así como de tratados internacionales celebrados por el Estado Mexicano;...

e) El equivalente al treinta y tres por ciento de los integrantes de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, en contra de leyes expedidas por la propia Asamblea;³²

Las facultades citadas se ven complementadas por el artículo 107 fracción VIII, inciso a) de la Constitución Federal, relativo a la competencia en materia de amparo al establecer "Todas las controversias de que habla el artículo 103, se sujetarán a los procedimientos y formas de orden jurídico que determine la ley, de acuerdo a las bases siguientes:...

VIII. Contra sentencias que pronuncien en amparo los Jueces de Distrito o los Tribunales Unitarios de Circuito procede revisión. De ella conocerá la Suprema Corte de Justicia:

a) Cuando habiéndose impugnado en la demanda de amparo, por estimarlos directamente violatorios de esta Constitución, leyes

³² Ibidem. p. 70.

federales o locales, tratados internacionales, reglamentos expedidos por el Presidente de la República de acuerdo con la fracción I del artículo 89 de esta Constitución y reglamentos de leyes locales expedidos por los gobernadores de los Estados o por el Jefe del Distrito Federal, subsista en el recurso el problema de constitucionalidad;³³ de las dos últimas citas puede apreciarse en cuanto a la forma que en el último inciso e) de la fracción II, del artículo 105, persiste al igual que en otros artículos el término Asamblea de Representantes, cuando a la fecha ya es Asamblea Legislativa, lo mismo ocurre con la fracción VIII inciso a) del artículo 107, todavía conserva el término de Jefe del Distrito Federal cuando lo correcto es Jefe de Gobierno del Distrito Federal, en consecuencia debe al igual que en otros artículos la enmienda correspondiente; en cuanto al fondo es de hacer notar, que hasta este momento las únicas facultades citadas con respecto de la Suprema Corte de Justicia son de orden procedimental y de competencia, sin embargo el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal no solo le ratifica estas facultades, sino también le permite solicitar la remoción del Jefe de Gobierno del

³³ Ibidem. p. 71 y 73.

Distrito Federal, por lo que a continuación las enumeraré en el orden comentado:

1.- El artículo 29 establece: "Corresponde a la Suprema Corte de Justicia de la Nación conocer de las controversias a que se refiere la fracción I del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en que sea parte el Distrito Federal o uno de sus órganos, en los términos de la ley respectiva."³⁴ Acto con el cual el Estatuto de Gobierno solo ratifica en forma sucinta el contenido del artículo 105 de la Constitución Federal.

2.- A efecto de normar el procedimiento a seguir, se estipula en el artículo 31 del ya citado Estatuto "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;
- II. El Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal los acuerde por las dos terceras partes de los magistrados que conforman el pleno; o
- III.- El Jefe de Gobierno del Distrito Federal, así lo determine por declaratoria fundada y motivada."³⁵ En esta última fracción se apoyo el Jefe de Gobierno del Distrito Federal, para interponer su controversia

³⁴ "Estatuto de Gobierno del Distrito Federal", op. cit. p. 9.

³⁵ Ibidem. p- 10.

constitucional en contra del horario de verano, controversia que por cierto ganó.

3.- El artículo 28 establece "La Suprema Corte de Justicia de la Nación... *hará* del conocimiento de la Cámara de Senadores o, en su caso de la Comisión Permanente del Congreso de la Unión la presunta existencia de causas graves que afecten sus relaciones con el Jefe de Gobierno del Distrito Federal o el orden público en el mismo, para efectos de la remoción a que se refiere el artículo anterior."³⁶ Con esta facultad quedan en igualdad de condiciones para efectos de la remoción el Ejecutivo, el Legislativo y el Poder Judicial, todos ellos de la federación, como este artículo nos remite a su inmediato anterior, que es artículo 27 el cual solo establece que las facultades de remoción corresponden al Senado de la República y en sus recesos a la Comisión Permanente, los motivos de su procedencia y que esta solo será conducente cuando sea presentada por la mitad de los miembros del Senado o de la Comisión Permanente, pero no especifica el número de votos con relación a la facultad de remoción que tiene la Suprema Corte de Justicia, esta precisión nos la da el artículo 64, al establecer "Para los efectos del artículo 28 de este

³⁶ *Ibidem.* p. 9.

Estatuto será necesario que las comunicaciones de la Suprema Corte de Justicia de la Nación... sean presentadas por la mayoría de sus miembros, a fin de que sean tomadas en cuenta por el Senado de la República o, en su caso por la Comisión Permanente del Congreso de la Unión.

Las comunicaciones deberán expresar los hechos que se estimen afecten o hayan afectado las relaciones con los poderes de la Unión o del orden público en el Distrito Federal, así como las disposiciones jurídicas que se considere fueron contravenidas o incumplidas.³⁷ Con este último punto doy por concluidas las facultades de la Suprema Corte de Justicia de la Nación sobre el Distrito Federal, recordando que la única facultad fuera del contexto de la competencia jurisdiccional, es la que tiene de remoción del Jefe de Gobierno del Distrito Federal.

2.2. EL GOBIERNO LOCAL SUS ATRIBUCIONES

Como ya he referido anteriormente, los órganos Ejecutivo, Legislativo y Judicial de carácter local, se encuentran determinados

³⁷ *Ibidem.* p. 24.

por el artículo 122 de nuestra Constitución Federal, y son: El Jefe de Gobierno, la Asamblea de Representantes y el Tribunal Superior de Justicia, todos ellos del Distrito Federal; condición que permite establecer cuando menos a nivel administrativo una división de poderes, cuyos efectos se manifiestan en:

1.- La existencia de ámbitos de competencia diferenciados, con facultades y obligaciones propias.

2.- Distintos niveles de responsabilidad o corresponsabilidad, en función del nivel de competencia de cada uno de estos poderes; y

3.- Un sistema de vigilancia y control entre las distintas esferas de competencia, mismo que si no estuviese afectado por la tutela de los poderes federales, permitiría un real equilibrio de poderes.

En consecuencia de lo anterior, para el desarrollo de las atribuciones los órganos del gobierno local, en el presente tema me ha parecido conducente tomar como referencia las expresadas por nuestra Constitución Federal, por ser esta la fuente formal de las mismas, y solo enunciar los artículos del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, que sean correlativos a dichos preceptos constitucionales, debido a lo reiterativo del contenido textual de las mismas y las atribuciones de cada una las autoridades locales las

desarrollaré en el mismo orden en que fueron citadas al inicio de este tema:

2.2.1. EL JEFE DE GOBIERNO

El Jefe de Gobierno del Distrito Federal, de acuerdo con nuestra Constitución Federal, artículo 122 primer y segundo párrafos es el titular del ejecutivo local, y consecuentemente responsable de la administración pública de esta entidad federativa, investido de atributos y facultades propias, por ley y por haber sido electo mediante una votación universal, libre, directa y secreta.

El mismo artículo en cita establece en sus Bases Segunda y Tercera en diversas fracciones e incisos sus obligaciones y facultades mismas que sintetizo a continuación, en una tabla donde señalo en la parte superior la Base Constitucional correspondiente y en la columna, del lado izquierdo las obligaciones y en la del lado derecho sus facultades, aclarando que los incisos contenidos en cada espacio corresponden al orden que guardan en el texto constitucional, cuando en un mismo inciso se encuentran contemplada una obligación y una facultad, y ambas se encuentran anotadas uno junto a la otra en forma paralela:

(Cuadro elaborado por el tesista)

Artículo 122, BASE SEGUNDA, fracción II	
Obligaciones:	Facultades:
a) Cumplir y ejecutar las leyes relativas al Distrito Federal, en la esfera de su competencia o de sus dependencias;	
b) Promulgar, publicar y ejecutar las leyes que expida la Asamblea Legislativa, en la esfera administrativa mediante la expedición de reglamentos, decretos y acuerdos y si el proyecto observado fuese confirmado por mayoría calificada de dos tercios, deberá promulgarlo el Jefe de Gobierno del Distrito Federal	Podrá hacer observaciones a las leyes que la Asamblea Legislativa le envíe para su promulgación;
	c) Presentar iniciativas de leyes o decretos a la Asamblea Legislativa;
	d) Nombrar y remover libremente a los servidores públicos que dependa del órgano ejecutivo local;
e) Ejercer las funciones de dirección de los servicios de seguridad pública;	
f) Las demás que le confiera esta Constitución, el Estatuto de Gobierno y las Leyes. ³⁸	

³⁸ "Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos", op. cit. P. 93 y 94.

(Cuadro elaborado por el tesista)

Artículo 122, BASE TERCERA

Le permite al Jefe de Gobierno del Distrito Federal, con relación a la administración pública del mismo:

Fracción I. Determinar los lineamientos generales para la distribución de atribuciones entre los órganos centrales, desconcentrados y descentralizados;

Fracción II. Establecer los órganos político-administrativos en cada una de las demarcaciones en que se divida el Distrito Federal.

Fijará los criterios para:

- ° Efectuar la división territorial del Distrito Federal;
- ° La competencia de los órganos político-administrativos correspondientes;
- ° La forma de integrarlos;
- ° Su funcionamiento; y
- ° Las relaciones de dichos órganos con el Jefe de Gobierno del Distrito Federal.³⁹

De acuerdo con la síntesis anterior, nos encontramos más ante facultades que obligaciones.

Estas facultades se encuentran correlacionadas con los artículos 67 y 68 del Estatuto de Gobierno, los cuales precisan con mayor detalle las concedidas por nuestra Constitución Federal, al establecer entre algunas de sus facultades las siguiente: Nombrar y remover libremente al Presidente de la Junta de Asistencia Privada y al Procurador General de Justicia, ambos del Distrito Federal; así como

³⁹ Ibidem. P. 94.

proponer a los Magistrados del Tribunal Superior de Justicia y a los del Tribunal de lo Contenciosos Administrativo y proponer o remover al Presidente de la Junta Local de Conciliación y Arbitraje de acuerdo con el Presidente de la República, así como convocar a plebiscito en el Distrito Federal, por solo citar algunas de sus facultades, como obligaciones están entre otras "presentar a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal a más tardar el día treinta de noviembre, la iniciativa de la 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"⁴⁰, formular un Programa General de Desarrollo, presentar por escrito a la Asamblea Legislativa, a la apertura del primer periodo ordinario de sesiones el informe anual sobre el estado que guarde la administración pública, establecer las políticas generales de seguridad pública, administrar la hacienda pública y proporcionar a los Poderes Federales los apoyos que le requieran con respecto del Distrito Federal, aclarando que entre facultades y obligaciones el artículo 67 del citado Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, establece un total de treinta y el artículo 68 seis más.

⁴⁰ "Estatuto de Gobierno del Distrito Federal", op. cit., p. 25.

2.2.2. LA ASAMBLEA LEGISLATIVA

Esta en forma similar al Jefe de Gobierno del Distrito Federal, esta encuentra la base jurídica de sus facultades en el artículo 122 de nuestra Constitución Federal, en su Base Primera fracción V, llama la atención encontrar en la Asamblea Legislativa solo facultades y una ausencia total de obligaciones, lo cual establece una diferencia de fondo con relación al ejecutivo local, el cual tanto tiene facultades como obligaciones debidamente expresadas en la ley, supuesto que permite el debido cumplimiento del principio de que todo derecho trae aparejada una obligación, por lo mismo el solo concederle facultades a un solo poder vulnera el equilibrio de poderes que debiese de existir, realizada la anterior reflexión, paso a citar las facultades que posee la Asamblea Legislativa del Distrito Federal y son:

a) Expedir su ley orgánica...

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...

c) Revisar la cuenta pública del año anterior...

- d) Nombrar a quien deba de sustituir, en caso de falta absoluta, al Jefe de Gobierno del Distrito Federal;
- 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:
- f) Expedir las disposiciones que rijan las elecciones locales...
- g) Legislar en materia de Administración Pública Local...
- h) Legislar en 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 del comercio;
- i) 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 y asistencia social; y la previsión social;
- j) Legislar en materia de planeación del desarrollo; *en los rubros:* urbano..., medio ambiente y protección ecológica; vivienda; construcciones y edificaciones; vías públicas; tránsito; y estacionamientos; adquisiciones y obra pública; y sobre explotación, uso y aprovechamiento de los bienes patrimonio del Distrito Federal;

k) 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;

l) Expedir normas sobre fomento económico y protección del empleo; desarrollo agropecuario; establecimientos mercantiles; protección de animales; espectáculos públicos; fomento cultural y cívico y deportivo; función social educativa en los términos de la fracción VIII, del artículo 3º de esta Constitución:

m) Expedir la Ley Orgánica de los Tribunales encargados de la función judicial del fuero común...

n) Expedir la Ley Orgánica del Tribunal de lo Contencioso Administrativo...

ñ) Presentar iniciativas de leyes o decretos en materias relativas al Distrito Federal.⁴¹ Las facultades citadas se encuentran su parte correlativa en el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, en sus artículos 42 a 45 y algunas otras en los artículos 46 a 51, las cuales nos solo ratifican las enunciadas por nuestra Constitución Federal, sino que las desarrollan de forma más específica, sin embargo omito referirlas por no ser este el objetivo del presente trabajo. Antes de dar

⁴¹ Ibidem. P. 92 y 93.

por terminado en presente tema vale la pena mencionar que la Asamblea Legislativa del Distrito Federal no cuenta con una Diputación Permanente como ocurre en cualquier Estado miembro de la federación, que entre en funciones durante los recesos de los congresos locales; en nuestro caso particular se cuenta con una Comisión de Gobierno, la cual entrará en funciones durante los recesos de la Asamblea Legislativa, misma que tendrá facultades para convocar a sesiones extraordinarias, así como de recibir iniciativas o solicitudes de licencia de sus integrantes.

2.2.3. EL TRIBUNAL SUPERIOR DE JUSTICIA

Este si bien se encuentra expresamente designado como autoridad judicial de carácter local por el artículo 122 de nuestra Constitución Federal, no le concede facultad alguna la BASE CUARTA, esta sólo se limita a establecer los requisitos para ser magistrado del propio tribunal y las funciones del consejo de la judicatura del Distrito Federal, así como las atribuciones y normas propias del funcionamiento de este órgano. La cita que hago del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, es por su condición

de autoridad local, al igual que las citadas en los dos temas precedentes, sin embargo a diferencia de sus similares, carece de la condición de contar con facultades expresas dentro del marco constitucional, lo cual lo deja a este órgano de justicia en situación de inequidad.

CAPITULO III

LAS FINANZAS EN EL DISTRITO FEDERAL

3.1.- ANTECEDENTES

Las finanzas como el derecho, la economía y la política, ligan su desarrollo y evolución tanto conceptual, como técnico a la del Estado, desde las denominadas formas preestatales hasta nuestros días, en función de que "el sostenimiento de la organización y funcionamiento del Estado implica necesariamente gastos que este debe atender procurándose los recursos indispensables,"¹ por lo que la obtención de los mismos propició la formación de las más diversas instituciones, así como los más complejos sistemas recaudatorios, los cuales en el caso de los Estados Unidos mexicanos y en particular el de la Ciudad de México, en su momento erigido como Distrito Federal, dieron como resultado de nuestro devenir histórico que este adquiriese particularidades únicas; mismas que se inician en el mundo prehispánico por ser la ciudad de México-Tenochtitlan la capital del denominado imperio mexica, el cual fue abruptamente truncado en su desarrollo a consecuencia de la conquista, siendo este el medio por el

¹ Fraga Magaña, Gabino, "Derecho Administrativo", editorial Porrúa, cuadragésima segunda edición, México, 2002, p. 315.

cual se implantaron instituciones, idioma, costumbres, formas de gobierno, tecnologías, todas ellas partes de una cultura occidental, misma que en un proceso de aculturación, adoptó formas propias que no pocas veces entrelazo lo europeo con lo indígena, entre ellas las finanzas, el gobierno, la política, el derecho y la economía con sus respectivas instituciones, mismas que a partir de nuestra independencia tomarán particularidades específicas sobre todo en el caso del Distrito Federal, por ser este la sede de los Poderes Federales, misma que como entidad federativa, requerirá de ingresos propios para sufragar sus gastos, estableciendo así, el ciclo de recaudación-erogación por medio de un órgano encargado de dicha función, el cual a partir de 1928 será conocido como Tesorería del Distrito Federal; a la fecha dependiente de la Secretaría de Finanzas de esta capital de la república.

En este proceso el derecho administrativo se hace presente en particular en la época contemporánea, por que la "actividad financiera del Estado está íntimamente vinculada con el desarrollo de las funciones públicas y como la forma que la propia actividad reviste la coloca principalmente dentro de la competencia del Poder

Administrativo,² no solo por lo creciente de la actividad financiera sino también por las implicaciones que tiene en materia de ingresos y la relación autoridad-contribuyente, la primera como impositora de contribuciones y el segundo como obligado a sufragarlas por mandato de nuestra Constitución Federal. No solo por la importancia de los temas, sino por ser este el aspecto central de la presente tesis, planteo a continuación primero los aspectos jurídicos, económicos y políticos, así como sus implicaciones y en forma separada las instituciones que se han establecido en el Distrito Federal hasta nuestros días en forma separada, a mi juicio para una mejor claridad temática.

3.1.1.- JURÍDICOS, ECONÓMICOS Y POLÍTICOS

En lo jurídico se puede encontrar que no solo existen antecedentes sobre el concepto, campo de estudio y estructura de las finanzas, sino también en su fundamentación Constitucional tanto a nivel federal como en lo relativo al ámbito local, en consecuencia procederé en primer término la exposición relativa a las finanzas.

² Ibidem. P. 315.

Con relación al origen del término mismo el maestro *Andrés Serra Rojas* hace notar que “la palabra finanzas viene del francés “*finances*” y esta de la palabra latina “*finatio*”, de la raíz “*finis*” que significa acabar, poner término, mediante pago o simplemente una prestación pecuniaria. En su origen “*financiar*”³ es pagar y su *sentido se ha extendido a la manera de obtener dinero y a su empleo o utilización*”, de esta cita es fácil comprender que tanto históricamente como etimológicamente las finanzas tuvieron su campo de estudio y origen dentro de la economía.

La evolución de las formas preestatales llevó a los preludios del Estado en la Edad Media, para concluir con la aparición del Estado Moderno, etapas históricas que de forma simultánea aparejaron formas evolutivas, tanto en el derecho como en la economía y en consecuencia también en el campo de las finanzas, las cuales por “la innegable dimensión que posee la actividad financiera del Estado hizo que los cultivadores de la Economía Política antes que ningunos otros (por ejemplo *Adam Smith* en su “*Tratado de la Riqueza de las Naciones*”, y *David Ricardo* en su “*Principios de Economía Política y Tributación*”) se ocuparan del estudio de la actividad financiera estatal.

³ Serra Rojas, Andrés, “Derecho Administrativo”, editorial Porrúa, quinta edición, México. 1972, T. II, p. 759.

Poco a poco fue independizándose esta disciplina de la Economía Política para constituir la Ciencia de las Finanzas Públicas o Ciencia de la Hacienda Pública”⁴, lo cual representó un paso importante para su separación del campo económico e inclusión en el del derecho, incorporándose de origen al derecho público en los general y en lo particular al derecho administrativo, el cual surge a finales del siglo XIX. Es en este punto donde se presenta como consecuencia de su incorporación al derecho administrativo y por lo mismo a la actividad del Estado, una importante clasificación de las finanzas pero antes de abordarlo conviene precisar que: “la palabra *financiero* se alude a lo relativo a la “*hacienda pública*”, antiguamente se decía dineros públicos y se refiere a las cuestiones bancarias, bursátiles, o a los grandes negocios mercantiles y por extensión a la propia persona versada en el conocimiento de estas materias, como banquero, financiero, capitalista o estadista”⁵. Así tenemos que como efecto de incorporación de las finanzas a la actividad estatal, la economía tuvo que precisar una separación de la misma en dos ramas; la de la finanzas privadas y la correspondiente a las finanzas públicas, dentro de la cual se inscribe la hacienda pública, misma que puede definirse

⁴ De la Garza, Sergio Francisco, “Derecho Financiero Mexicano”, editorial Porrúa, sexta edición México, 1975, p. 13.

⁵ Serra Rojas, Andrés, T. II, op. cit. p. 759.

como "el conjunto de ingresos, propiedades y gastos de los entes públicos y constituye un factor de gran importancia en el volumen de la renta nacional y en su distribución entre los grupos sociales"⁶, dando por resultado el nacimiento de diversas ramas del derecho a partir de esta actividad recaudatoria del estado como son: el Derecho Financiero Público y por antinomia el Privado, así como de un incipiente Derecho Financiero Internacional nacido a partir de los Tratados Internacionales suscritos dentro de un marco económico de tendencia globalizadora y el Derecho Fiscal o Derecho Tributario, pero junto con ellos diversas teorías y escuelas además de diversos vínculos con otras ramas del derecho, dos de ellos fundamentales para esta exposición, el derecho administrativo y el derecho constitucional.

Habiendo establecido el significado de los términos finanzas, financiero y hacienda pública, solo hace falta incluir el concepto de Estado, para que a partir de estos supuestos se pueda definir el concepto finanzas del Estado y en consecuencia el significado de finanzas del Distrito Federal. Por Estado podría definirse como "un

⁶ "Diccionario Jurídico Mexicano", Instituto de Investigaciones Jurídicas de la U.N.A.M., coedición de Editorial Porrúa y la Universidad Nacional Autónoma de México, novena edición, México, 1996, p. 1509.

orden de convivencia de la sociedad políticamente organizada, en un ente público superior, soberano y coactivo.

Se integra u organiza con una población –elemento humano, o grupo social sedentario, permanente y unificado--, asentado sobre un territorio o porción determinada del planeta, provisto de un poder público que se caracteriza por ser soberano y se justifica por los fines sociales que tiene a su cargo”⁷, es posible que esta definición no sea la más completa, pero contiene los elementos básicos del Estado, con este concepto ya es posible establecer que son las finanzas del Estado a partir de los términos y conceptos vertidos. Así tenemos que por finanzas del Estado puede entenderse a mi juicio como: El conjunto de ingresos que obtiene el Estado ya sea por la vía impositiva de recaudación fiscal a través de su Hacienda Pública o por la explotación de sus bienes o servicios, además de los empréstitos, con la finalidad de tener la suficiencia económica que le permita cumplir con sus fines y sostener su propia estructura administrativa, por medio de sus egresos, de acuerdo con sus principios de derecho. Desde mi punto de vista era necesario establecer este concepto, para justificar al

⁷ Serra Rojas, Andrés, “Teoría General del Estado”, editorial Porrúa, undécima edición, México, 1990, p. 167.

marco conceptual y jurídico en que se sustentan las finanzas de Distrito Federal.

Las finanzas en el Distrito Federal se sustentan a partir de los siguientes supuestos:

a).- La república mexicana es un Estado, por reunir las condiciones y elementos jurídicos constitutivos del mismo: "territorio, población y poder"⁸ supremo con los atributos relativos a la soberanía y el gobierno, con capacidad de autodeterminación e independencia.

b).- Es un estado, cuya forma de gobierno es federal, encontrándose en consecuencia integrado por 31 Estados soberanos en cuanto a su régimen interior y un Distrito Federal, de acuerdo con los artículos 43 y 44 de nuestra Constitución Federal;

c).- Al ser la República mexicana un Estado soberano, tiene capacidad para definir las distintas competencias de la Hacienda Pública a los diferentes niveles de gobierno tanto Estatales como Municipales así como del Distrito Federal;

d).- En uso de sus facultades el Estado mexicano determinó por medio del Congreso de la Unión, en el artículo 122 de nuestra Constitución Federal, facultar tanto al Jefe de Gobierno del Distrito Federal como a

⁸ Arnaiz Amigo, Aurora, "Estructura del Estado", editorial Mc. Graw Hill, colección Jurídica, cuarta edición, México, 2002, 5.

la Asamblea Legislativa a crear su propia Ley de Ingresos así como su respectivo presupuesto de Egresos;

e).- Por lo tanto y con fundamento en la Constitución Federal, el Distrito Federal es una Entidad Federativa, que cuenta con Finanzas Públicas propias, determinadas por el Estatuto de Gobierno y sus leyes específicas que más adelante trataré.

Hasta este punto dejo los antecedentes técnico-jurídicos de las finanzas del Distrito Federal, para dar paso a sus antecedentes constitucionales relativos a las mismas, precisando que por encontrarse éste ligado a las finanzas del Estado Mexicano, en primer término me referiré a éstas para concluir con las relativas a la capital de la república:

1.- El primer antecedente relativo a las finanzas del Estado lo encontramos en el momento mismo en que instituye como forma de gobierno el de una república federal, en su Acta Constitutiva de 1824, en la cual faculta al Poder Legislativo, en su artículo 13, fracción "IX Para establecer las contribuciones necesarias para cubrir los gastos generales de la república, determinar su inversión, y tomar cuenta de ella al poder ejecutivo"⁹, correlativos a este artículo son el artículo 50,

⁹ Tena Ramírez, Felipe, "Leyes fundamentales de México 1808-1998", editorial Porrúa, vigésimo primero edición, México, 1998, p. 156.

fracción VIII, donde se establece que una de las facultades del Congreso General es "Fijar los gastos generales, establecer las contribuciones necesarias para cubrirlos, arreglar su recaudación, determinar su inversión, y tomar anualmente cuentas al gobierno"¹⁰, es importante destacar que en ningún momento se establece la obligación de contribuir a los ciudadanos, mas bien se le hace los Estados miembros, de acuerdo al artículo 161, el cual en su fracción VII establecía que cada uno de los Estados tenían la obligación de "contribuir para consolidar y amortizar los las deudas reconocidas por el congreso general"¹¹. Más adelante continúan las obligaciones para los Estados pero ahora de carácter estrictamente fiscal, en la fracción VIII, al obligarlos a "remitir anualmente, a cada una de las cámaras del congreso general, nota circunstanciada y comprensiva de los ingresos y egresos de todas las tesorerías que haya en sus respectivos distritos, con la relación del origen de unos y otros, del estado en que se hallen los ramos de industria, agrícola, mercantil y fabril; de los nuevos ramos de industria que puedan introducirse y fomentarse, con expresión de los medios para conseguirlos, y de su respectiva

¹⁰ Ibidem. P. 174.

¹¹ Ibidem, p. 192.

población y modo de protegerla y aumentarla”¹², no tomo en consideración para efectos de estos antecedentes a las Bases Orgánicas, ni a la Constitución Centralista, ni al Estatuto del Imperio de Maximiliano por ser estas de carácter transitorio.

2.- La Constitución Federal de 1857, esta a diferencia de la de 1824 establece la carga fiscal a las personas en vez de los Estado integrantes de la federación; así encontramos que en su artículo 31 fracción II establece como una obligación de los mexicanos “Contribuir a los gastos públicos, así de la federación como del Estado y municipio en que resida, de la manera proporcional y equitativa de que dispongan las leyes”¹³, esta fracción se convirtió en tercera debido a la adición de una nueva fracción que ocupó su lugar, el 10 de junio de 1898, al Congreso se le dieron diversas facultades, con relación a los egresos e ingresos en su artículo 72 fracción VII, al establecer que está facultado para “aprobar el presupuesto de los gastos de la federación que anualmente debe presentarle el Ejecutivo, é imponer las contribuciones necesarias para cubrirlos”¹⁴, la fracción VIII le permite “dar las bases bajo las cuales el Ejecutivo pueda celebrar empréstitos sobre el crédito de la nación; para aprobar esos mismos

¹² Ibidem. P. 192.

¹³ Ibidem. P. 611.

¹⁴ Ibidem p. 618.

empréstitos, y para reconocer y mandar pagar la deuda nacional”¹⁵ y la fracción IX “para expedir aranceles sobre el comercio extranjero, y para impedir, por medio de bases generales, que en el comercio de Estado á Estado se establezcan restricciones onerosas”¹⁶. A su vez esta Constitución estableció restricciones en materia financiera a los Estados integrantes de la federación; en el artículo 111 fracción III les prohíbe “acuñar moneda, emitir papel moneda, ni papel sellado”¹⁷, y el artículo 112 fracción I “establecer derechos de tonelage ni otro alguno de puerto; a imponer contribuciones ó derechos sobre importaciones ó exportaciones”¹⁸, en las prevenciones generales estableció en el artículo 119 “Ningún pago podrá hacerse, que no esté comprendido en el presupuesto o determinado por ley posterior”¹⁹ y por último el artículo 124 que “Para el día 1º de Junio de 1858 quedarían abolidas las alcabalas y aduanas interiores de toda la República”²⁰. En esta Constitución Federal encontramos un mejor fundamento de las finanzas del Estado en varios aspectos, de los cuales considero como fundamental el hecho de establecer la obligación de todos los mexicanos de contribuir a los gastos públicos tanto de la federación,

¹⁵ Ibidem. P. 618.

¹⁶ Ibidem. P. 618.

¹⁷ Ibidem. P. 625.

¹⁸ Ibidem. P. 625.

¹⁹ Ibidem. P. 626.

²⁰ Ibidem. P. 627.

como de los Estados integrantes de la misma, sin embargo no cita al municipio por no haberlo considerado pieza fundamental, como lo hará posteriormente la Constitución Federal de 1917, producto de la revolución de 1910, primera en el mundo en consagrar "prestaciones a cargo del Estado y a favor de los ciudadanos...", inicia la etapa del constitucionalismo social al recoger los derechos de los grupos sociales más necesitados. El texto original de Querétaro incluye en su artículo 123 los derechos primordiales de los trabajadores [incluyendo el germen de algunas instituciones muy avanzadas para su época las bases de la seguridad social]²¹, así como la educación y el reparto agrario.

3.- Constitución Federal de 1917. Esta por ser vigente separaré su texto original de aquellas adiciones relativas a las finanzas del Distrito Federal, por ser en una de sus últimas reformas donde se le incluye en la obligatoriedad del pago de los impuestos. En su publicación original se establecía en el artículo 31 fracción IV, la cual fue primero fracción II y luego fracción III de la Constitución de 1857, que es obligación de los mexicanos contribuir a los gastos públicos, no solo de la Federación y del Estado en que residan, sino también del

²¹ Ojeda Marín, Alfonso, "Estado social y crisis económica", editorial Complutense S. A., Madrid, 1996, p. 62.

Municipio, adición con la cual en consonancia con el artículo 115 de la misma se le da mayor importancia al municipio y en consecuencia este tendrá facultades recaudatorias, y el Distrito Federal no fue la excepción ya que en el artículo 73 fracción VI establecía en su base 1ª “El Distrito Federal y los territorios se dividirán en Municipalidades, que tendrán la extensión territorial y número de habitantes suficientes para poder subsistir con sus propios recursos y contribuir a los gastos comunes”²², situación que nos permite establecer que las finanzas del Distrito Federal hasta antes de la reforma Constitucional de 1928, se obtenía vía municipios, ya que estaba conformado por estos, sin embargo este mismo artículo y fracción establecían que era facultad del Congreso “legislar en todo lo relativo al Distrito Federal”²³, y en su fracción VIII “Para imponer las contribuciones necesarias a cubrir el presupuesto”²⁴, si lo anterior lo correlacionamos con el artículo 115 fracción II encontramos que “Los Municipios administrarán libremente su hacienda, la cual se formará de las contribuciones que señalen las Legislaturas de los Estados, que en todo caso; serán las suficientes

²² Romero Flores, Jesús, “Historia del Congreso Constituyente 1916-1917”, editor Enrique Martínez Prado, primera edición, México, 1985, p. 368.

²³ Ibidem. P. 368.

²⁴ Ibidem. P. 370.

para atender las necesidades municipales²⁵; en consecuencia al carecer el Distrito Federal de una Legislatura local, era el Congreso de la Unión el facultado en materia fiscal sobre el Distrito Federal, situación que se agudizaría al momento de convertirse en un Departamento, debido a que no estará ya de por medio la institución municipal; la fracción VII facultaba al Congreso "Para imponer las contribuciones necesarias para cubrir el presupuesto"²⁶, la VIII se refería a las limitaciones del Ejecutivo Federal en materia de empréstitos y a la deuda nacional, la IX a los aranceles en relación al comercio exterior y la XXX "Para examinar la cuenta que anualmente debe presentarle el poder ejecutivo, debiendo comprender dicho examen, no solo la conformidad de las partidas gastadas por el Presupuesto de Egresos, sino también la exactitud y justificación de tales partidas"²⁷, a su vez el artículo 74 establecía como una de las facultades de la Cámara de Diputados en su fracción IV "Aprobar el presupuesto anual de gastos, discutiendo primero las contribuciones que, a su juicio, deben decretarse para cubrir aquel"²⁸.

²⁵ Ibidem. P. 393.

²⁶ Ibidem. P. 370.

²⁷ Ibidem. P. 372.

²⁸ Ibidem. P. 373.

En este momento ya están plenamente sustentadas por el marco constitucional federal, las condiciones bajo las cuales se regirán en forma conjunta las finanzas propias del Estado y, las del Distrito Federal, al haberse fusionado en uno solo sus presupuestos de ingresos y de egresos, sino también las facultades en materia de impuestos que tiene el Congreso de la Unión. Desde ese momento hasta las reformas de 1993 a la Constitución Federal, las Finanzas del Distrito Federal se mantendrán unidas a las del Estado.

La primera modificación de trascendencia para las finanzas del Distrito Federal, se da en 1928, cuando se suprimen la figura del Gobernador y junto con él a los Municipios que lo conformaban, para dar paso al Departamento del Distrito Federal, acto jurídico que propició en lo administrativo el nacimiento de la Tesorería del Departamento del Distrito Federal y en el marco constitucional la modificación correspondiente a la base 1º, de la fracción IV, del citado artículo 73, en el sentido de establecer que “El Gobierno del Distrito Federal estará a cargo del Presidente de la República, quien lo ejercerá por conducto del órgano u órganos que determine la ley respectiva”²⁹, cuyos efectos inmediatos fueron no solo la creación de la

²⁹ “Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”, editada por la Secretaría de la Presidencia de la República, quinta edición, México, 1973, p. 94.

Ley Orgánica del Distrito Federal y la figura del Regente, también en materia de finanzas dio por resultado la “Ley de Hacienda del Departamento del Distrito Federal de 1929, con la cual se abrogarán la Ley General de Hacienda de 1924 y de la Ley General de Ingresos de las Municipalidades de México y Foráneas del Distrito Federal”³⁰.

La segunda reforma de importancia se presenta en diciembre de 1977, al adicionarse la fracción IV del artículo 74 de la Constitución Federal, para establecer que era facultad de la Cámara de Diputados “Examinar, discutir y aprobar, anualmente el presupuesto de Egresos de la Federación y del Departamento del Distrito Federal, discutiendo primero las contribuciones que a su juicio, deben decretarse para cubrirlos, así como revisar la cuenta pública del año anterior”³¹, con esta reforma quedaron plenamente integradas las finanzas del Distrito Federal a las del Estado Mexicano.

La tercer reforma y hasta la fecha última transformó de fondo las finanzas del Distrito Federal y son las de 1993, las cuales ya cite en el tema dos, del primer capítulo, relativo a la posición del Distrito Federal en la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos, pero en cuanto a

³⁰ “Antecedentes de la Tesorería”, manual administrativo de la Secretaría de Finanzas del Distrito Federal, es parte de su biblioteca para consulta interna, carece de autor y referencias bibliográficas, México, 2001, p. 6.

³¹ “Derechos del pueblo mexicano”, Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, coedición con la editorial Miguel Porrúa, cuarta edición, LV Legislatura, México, 1994, t. II, p. 383 y 384.

finanzas faltó puntualizar que los cambios mas importantes se produjeron en la fracción IV del artículo 31, en la fracción IV del artículo 74 y en el 122 constitucionales, siendo estas en el mismo orden de los artículos de referencia las siguientes:

a).- Al artículo 31 en su fracción cuarta se le adicionó que es una obligación de los mexicanos contribuir a los gastos públicos del Distrito Federal, además de que ya se establecía de la Federación y de los municipios, acto con el cual se da la obligación constitucional de sus residentes de contribuir a los gastos propios de esta entidad federativa.

b).- Como resultado de las reformas y adiciones al artículo 122, se suprimió en la fracción IV del artículo 74, la facultad de que tenía la Cámara de Diputados de discutir y aprobar, anualmente, el presupuesto de Egresos de la Federación en forma conjunta al del Departamento del Distrito Federal, debido a que este deja de ser departamento al momento en que se le otorgan facultades legislativas en materia de finanzas a su Asamblea Legislativa, entre otras más; y

c).- Las reformas y adiciones al artículo 122, las cuales en su fracción IV inciso "b", facultan a la Asamblea Legislativa a examinar, discutir y aprobar anualmente el presupuesto de egresos del Distrito Federal,

así como las contribuciones que deban cubrirlo, como esta reformas no llegaron a aplicarse en su totalidad por las que se hicieron en 1996, serán estas las que acabaran de consolidar el marco actual de la finanzas del Distrito Federal.

Las reformas de 1996 al artículo 122 fracción V, fueron de suma importancia para consolidar las finanzas del Distrito Federal, al otorgarle al Jefe de Gobierno del Distrito Federal “La facultad de iniciativa respecto de la ley de ingresos y el presupuesto de egresos”³² del Distrito Federal, la cual se complementa con la de la Asamblea Legislativa la cual debe de “examinar, discutir y aprobar anualmente el presupuesto de egresos y la ley de ingresos del Distrito Federal”³³, con esta última etapa quedan expuestos los antecedentes y marco normativo que sustentan las finanzas del Distrito Federal, así como los puntos de contacto que guarda con las finanzas del Estado mexicano.

Con relación a los antecedentes de las finanzas en el aspecto económico, encontramos que esta rama del conocimiento, debe su nombre a Aristóteles, por haber utilizado por primera vez el término economía mismo que significa “ciencia de la administración de los gastos e ingresos de una casa (*oikos*: casa y *nomos*: ley). Actualmente

³² “Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”, edición propia del Gobierno del Distrito Federal, México, 2003, p. 91.

³³ *Ibidem*. P. 91.

la economía es una ciencia social histórica que se encarga del estudio de los hechos, fenómenos y problemas económicos, que permiten leyes para predecir el comportamiento de los fenómenos y problemas económicos y así poder influir en ellos³⁴, por lo mismo fue la primera en abordar el análisis de la finanzas, mismas que define en los siguientes términos: "es todo lo que se refiere a la entrada y salida de cualquier medio de pago, medio monetario o similares, para cualquier finalidad. Tenemos las *finanzas privadas* de las familias y de las empresas; las *finanzas públicas* de los organismos pertenecientes a la administración pública. *Ciencias de las finanzas* es el conjunto de estudios especializados en esta materia, pero generalmente se entiende en la acepción restringida de ciencia de las finanzas públicas. *En las finanzas se forma un sistema en el que se desarrollan flujos de valores. Se distingue entre flujos reales*, referentes a mercancías y servicios y flujos *financieros* referentes al dinero y los títulos representativos del dinero. Una compraventa de mercancías o servicios ve un flujo real en una dirección y un flujo financiero en la dirección opuesta. En un trueque ambos flujos son reales. En las operaciones puramente financieras, ambos flujos son financieros...

³⁴ Zorrilla Arena, Santiago y Silvestre Méndez, José, "Diccionario de economía", ediciones Océano, sexta edición, México, 1987, p. 53.

Hay por último flujos financieros sin contrapartida: el caso típico es la transferencia coactiva de dinero que las autoridades fiscales pueden exigir, por el contrario, la administración pública puede pagar subsidios sin exigir nada a cambio"³⁵, la anterior definición precisa a las finanzas, sus flujos y diferencias entre los conceptos de finanzas privadas y públicas, por lo que a raíz de la incorporación de esta última a la esfera del derecho público, se convirtió en un campo de estudio común pero con distintos enfoques, uno para el derecho y otro para la economía, dando por resultado que esta última ciencia definiese a las finanzas públicas como el "conjunto de elementos que participan en la captación de recursos, administración de los mismos y gastos que realiza el Estado a través de las diferentes instituciones del sector público, comprenden el manejo de los ingresos y gastos públicos. Los elementos principales de las finanzas públicas son: a) el presupuesto de ingresos, donde están todos los rubros de ingresos, donde están todos los rubros que presentan captación de recursos por parte del Estado, tales como los impuestos, tarifas y derechos; b) la administración adecuada de los ingresos captados, de tal manera que no haya evasión fiscal y los recursos se distribuyan en forma

³⁵ Ricossa, Sergio, "Diccionario de economía", editorial siglo XXI S.A. de C.V., tercera edición en español, México, 2002, p. 268.

conveniente según las necesidades de la sociedad, y c) el gasto público que representa la distribución de los recursos captados en función de las necesidades sociales; se aceptan tres funciones básicas del gobierno a través de las finanzas: función de asignación, función de distribución y función de estabilización³⁶, es apreciable en esta definición tanto los puntos de contacto que guardan estas con el derecho, así como la clara orientación económica de la misma. Así como la economía se vio en la necesidad de definir a las finanzas públicas, al momento de hacerlo tuvo que delimitar el campo de estudio de las finanzas privadas; las cuales define en los siguientes términos: "Conjunto de elementos relativos a la gestión administrativa del patrimonio o ingresos de una empresa privada, así como de los egresos de la misma. Las finanzas contemplan todo lo relacionado con los ingresos y egresos de los particulares. Finanzas es una de las áreas funcionales de la administración gerencial moderna"³⁷, del análisis de ambas definiciones puede destacarse que un elemento común es la parte relativa a los ingresos y egresos, en tanto que las diferencias de esencia radican en dos aspectos; 1) quien es el responsable de administrarlos y 2) el destino o finalidad de las

³⁶ Ayala Espino, José, "Diccionario moderno de la economía del sector público", editorial Diana, primera edición, México, 2000, p.69.

³⁷ Zorrilla Arena, Santiago y Silvestre Méndez, José, op. cit. . p. 69.

mismas, así encontramos que: en las públicas administra el Estado y en las privadas son los particulares; en cuanto al destino de los ingresos, en las finanzas públicas su orientación es la satisfacción de las necesidades sociales y en las privadas son los fines que determine el particular, inclusive el lucro.

En conclusión podría decir que el surgimiento de la hacienda pública dio por resultado no solo la separación de la finanzas públicas de las privadas en el derecho, también ocurrió lo propio dentro de la economía para su estudio y análisis, sin embargo dicha separación no fue la única repercusión en este campo, también dio origen a la separación de la política económica, de la economía política, ambas desde luego relacionadas con las finanzas y el Estado.

La economía política “tuvo su auge desde el siglo XVI hasta las primeras décadas del siglo XX, debido a que durante esta etapa histórica llamada liberalismo o individualismo económico, se permitió por parte del Estado un libre juego de los factores económicos. La tesis política económica apoyada en la libertad de la oferta y la demanda y dejar hacer, dejar pasar por parte de los órganos del Estado, constituyó la máxima realización de la economía liberal o individualista... y que el Estado se debería dedicar a expedir leyes

mediante las cuales se mantuviera el orden social, con lo cual se le reducía al papel de Estado policía o Estado guardián³⁸, esta situación permitió el descuido de las finanzas del Estado, la aparición de monopolios, el estancamiento de la economía y una acumulación injusta de la riqueza, provocando la intervención del mismo en la economía y por consecuencia en sus finanzas, cuya máxima expresión se manifestó el siglo pasado en el llamado socialismo.

Así surgió la llamada política económica la cual “como tesis surgió a fines del siglo XIX y hasta el momento permanece cada vez mejor integrada y fortalecida. Inclusive los países tradicionalmente liberales o individualistas han adoptado posturas intervencionistas a través de las cuales el Estado dicta reglas de política económica o economía; públicas que tienen por objeto regular los fenómenos que se refieren a la producción, distribución, circulación o consumo de bienes. En este orden de ideas, la política económica en una economía liberal o de mercado, como la que existe en los Estados Unidos de Norteamérica, no participa en las actividades económicas propias de los particulares, pero si dicta normas que las orientan y

³⁸ Mabarak Cerecedo, Doricela, “Derecho Financiero Público”, editorial Mc. Graw Hill, colección jurídica, segunda edición, México, 2002, p 3 y 4.

encauzan”³⁹ y, por lo mismo esta se vincula con las finanzas, en caso de México las empresas descentralizadas del Estado como PEMEX, influyen en las finanzas por los ingresos que le generan y. en caso del Distrito Federal, pueden señalarse los ingresos provenientes del Sistema de Transporte Colectivo (metro) y el Transporte Eléctrico, con independencia de señalar que en ambos casos tanto federal como local el gobierno puede marcar directrices de política tanto en lo económico como en lo fiscal, mismas que según su orientación y efectividad redundarán en sus finanzas.

Con los comentarios anteriores doy por concluido los antecedentes económicos de las finanzas para explicar brevemente los antecedentes de las finanzas en lo político, con relación a esta última el maestro *Andrés Serra Rojas* externaba “La política es además una actividad social que tiene por objeto investigar los medios de los que se vale el Estado para alcanzar determinados fines. Al referirnos a la política aludimos al proceso de formular decisiones y a la determinación política”⁴⁰ y, uno de los fines del Estado son las finanzas, mismas que en sus antecedentes jurídicos citados casi al principio de este tema, nos permiten apreciar no solo el sentido de la

³⁹ *Ibidem.* p. 5.

⁴⁰ Serra Rojas, Andrés, “Ciencia política”, editorial Porrúa, tercera edición, México, 1975, p. 67.

política del Estado mexicano en cuanto a las finanzas, sino también sus cambios de orientación, baste recordar que en la Constitución Federal de 1824, se plantea la obligación a los Estados miembros de la federación de contribuir a los ingresos del Estado y, en la de 1857 ya se contempla como una obligación de los mexicanos, lo cual nos demuestra un cambio en la política de las finanzas del Estado, en un intento de hacer más sólida su base de recaudación; esta definición política a mi juicio tuvo su mejor expresión en las finanzas del Estado mexicano durante el régimen de don Porfirio Díaz, por su grado de eficiencia, sin que con ello pretenda minimizar las desigualdades sociales e injusticias que se produjeron; pero si nos deja ver como un cambio en la orientación de las finanzas puede ser benéfico para el Estado y dar como resultado como es el caso, el embellecimiento de la Ciudad de México en esa época. "En 1877 Porfirio Díaz llegó a la presidencia en una situación financiera de completa bancarrota... Para superar el presupuesto deficitario agregó a los impuestos ya existentes gravámenes sobre bebidas alcohólicas, tabaco y herencias; rebajó los sueldos a los empleados públicos y redujo el número de plazas; y suprimió las alcabalas. Con estas medidas el presupuesto gubernamental de 1895 tuvo ya un superávit de \$ 2 millones, que llegó

a \$ 10 en 1897, con tales excedentes se emprendieron obras en toda la República y particularmente en la Ciudad de México, como el gran canal del desagüe y el Hospital General⁴¹.

Otros antecedentes de política fiscal mas recientes, son haber establecido como obligación de los mexicanos residentes del Distrito Federal, contribuir a los gastos públicos del mismo, el haber separado los ingresos y egresos del Distrito Federal, del los de la federación y con ello permitir como también ocurre con la federación que el Gobierno del Distrito Federal pueda cumplir con sus fines de la mejor manera posible, tal como puede apreciarse la orientación política en materia de egresos del Distrito Federal con el objeto de apoyar a las personas de la tercera edad que carecen de alguna fuente de ingresos, Universidad del Distrito Federal, el apoyo a los beneficiarios de la leche liconsa, los créditos para mejoramiento de vivienda etc. Lo cual nos permite apreciar como la política de egresos del gobierno de esta Ciudad, esta encaminada al beneficio social y por lo mismo cumple con sus fines, demostrando como la política es cuando se aplica vocación social uno de los mejores instrumentos en materia de

⁴¹ "Enciclopedia de México", Rogelio Álvarez, José director, créditos a instituciones y personas diversas editorial Enciclopedia de México S.A., segunda edición, México, 1977, t. III, p. 456.

finanzas, es el buen manejo de los egresos e ingresos y una correcta administración de los recursos de la hacienda pública local.

3.1.2.- INSTITUCIONALES Y SOCIALES

Las finanzas públicas como el Estado por su complejidad y desarrollo para su mejor funcionamiento con independencia de sus fines, han dado origen a diversas instituciones, mismas que responden tanto a su contexto histórico como a los fines del Estado, siendo el social el más importante de estos últimos.

Este proceso ha dado por resultado el surgimiento, desaparición y transformación tanto de unas como de otros, por lo mismo en el presente subtema primero referiré los antecedentes institucionales e inmediatamente después los sociales. Por encontrarse históricamente vinculados, ambos aspectos los desarrollaré en cuatro etapas que son: la prehispánica, la colonial, la del México independiente que comprende de la consumación de la independencia hasta 1928, momento en que desaparecen los municipios del Distrito Federal y la contemporánea, la cual comprende desde la creación de la Tesorería del Distrito Federal hasta el momento en que se constituye el primer gobierno de elección popular, para anotar al final de cada uno de ellos

como antecedentes sociales, los rubros a los cuales destinó el Estado mexicano y por ende el Distrito Federal la totalidad o parte de sus ingresos, lo cual permitirá apreciar la política social más relevante aplicada en ese periodo, sin que ello signifique que lo expresado sintetice la totalidad de las mismas.

Para su mejor explicación trataré de marcar los aspectos financieros fundamentales de cada etapa, así como la condición jurídico-política de la Ciudad de México.

En cuanto a las finanzas, por comprender estas los ingresos, egresos y administración de los recursos del Estado, orientados a las satisfacción de los fines de este último, me parece prudente para establecer como un hilo conductor dentro de este proceso histórico, tres áreas, siendo la primera: El aspecto normativo-jurídico; la segunda el relativo a la estructura y el sistema financiero, determinados por la institución o instituciones encargadas de la recaudación, así como las formas adoptadas para su operatividad realizada por las autoridades y sujetos vinculados a este proceso y la tercera área estará determinada por los flujos y aplicación de las finanzas públicas, así como algunas particularidades que guarden en cada etapa que se analice.

A),- Época prehispánica, de 1325 a 1521.

1.- ANTECEDENTES INSTITUCIONALES:

a) ASPECTO NORMATIVO-JURÍDICO: Si consideramos que puede definirse al Estado como “la asociación política soberana que dispone de un territorio propio con una organización específica y un supremo poder facultado para crear el derecho”⁴²; y que todos estos elementos están ya presentes dentro de la Confederación mexicana compuesta por México-Tenochtitlan, Texcoco y Tlacopan, también conocida como la Triple Alianza, puede afirmarse que por lo tanto la misma formaba un Estado, además de que éste para cubrir sus gastos, contaba con una estructura financiera y un sistema tributario, el cual por su eficacia supone la existencia de un marco normativo, determinado por la costumbre y la tradición oral, debido a que el “derecho náhuatl como su aplicación, estaban inspirados por la misma doctrina de la persona humana: “rostro corazón”, enseñada en el *Calmécac*... Tan rígida forma de administrar justicia entre los nahuas muestra una vez más que la enseñanza y los principios jurídicos recibidos en el *Calmécac* formaban, como dice Sahagún, “jueces prudentes y sabios”. Más no solo en la aplicación práctica de las leyes u ordenamientos jurídicos. Es cierto que al igual que la gran mayoría

⁴² Amaiz Amigo, Aurora, op. cit. p. 4.

de los pueblos antiguos, el derecho náhuatl tuvo su principal origen en la costumbre. Más, tenemos también noticia cierta de conjuntos de leyes particulares formuladas por algunos reyes o señores como *Nezahualcóyotl*, de quien Ixtlilxochitl no conserva sus célebres *ordenanzas*⁴³. Su vinculación con la Ciudad de México se da en función de ser esta la capital del su imperio y antecedente de nuestra ciudad actual misma que por ser la cuna y capital del imperio mexicana recibió el mejor de los cuidados al grado de deslumbrar con su esplendor a los conquistadores. Paso a desarrollar a continuación sus características de la:

b) LA ESTRUCTURA Y SISTEMA FINANCIEROS: Estos funcionaban por medio de su Hacienda Pública, conocida como el *petlacalco*, misma que presidía el *huey tlatoani* o monarca, así encontramos que siendo este el sitio "donde se almacenaban los tributos. En el estaba el *petlacalcatl* o *huey calpixqui*... mayordomos, tesoreros, contadores, recaudadores y demás oficiales relacionados con la hacienda... Durán (1967c:323) refiere la existencia de mayordomos, factores, tesoreros y mandoncillos de los barrios, *existía el calpixque*... organismo central del que parten las instrucciones... A

⁴³ León-Portilla, Miguel, "La filosofía náhuatl", editado por la U.N.A.M., Instituto de Investigaciones Históricas, sexta edición, tercera reimpresión, México, 1983, P. 239-240.

la cabeza de ellos estaba el *huey calpixque* al que sus subordinados daban cuenta de todo... cada pueblo tributario tenía un *calpixqui* en la capital y otro en el pueblo. El *huey calpixqui* tenía cargo de los que estaban en los pueblos, y el *petlacatl* de los que residían en la ciudad... Los *calpixque* de los barrios tenían a su cargo el ordenar la ejecución de las obras públicas y señalar los turnos de trabajo a las cuadrillas, que trabajaban bajo la dirección de unos alguaciles llamados *topiles*.”⁴⁴, desde luego este sistema tributario tenía una división: Es un “tributo cuando se trata de los pagos realizados al *huey tlatoani* como cabeza del Estado, tributos que iban a parar al *petlacalco*. Cuando los beneficiarios eran los nobles o el *tlatoani* como señor particular, debemos referirnos a rentas, que proporcionaban los ingresos que permitían a los señores vivir en la ciudad”⁴⁵.

Esta última parte nos permite inferir que el impuesto se pagaba en tanto en especie, como con trabajo colectivo por medio del llamado *tequio* o *tequitqui*, esto sumado al volumen de los tributos estimados a partir del “Código Mendocino y de la Matricula de tributos en “52 800 000 de kgs. en alimentos, suficientes para mantener a 360 mil personas por un año, dos millones de mantas de algodón, 300 de

⁴⁴ De Rojas, José Luis, “México Tenochtitlan, Economía y sociedad en el siglo XVI”, coedición del Fondo de Cultura Económica y el Colegio de Michoacán, segunda edición, México, 1988, p. 191-193.

⁴⁵ *Ibidem*. P. 211.

henequén,⁴⁶ etc. Así como una capacidad para almacenar granos por veinte años sin que sufrieran daño, nos da una idea no solo de la importancia del sistema tributario de la Ciudad de México-Tenochtitlan, sino también de la estructura de su Hacienda Pública, ya que al momento de su descubrimiento asombró a sus conquistadores, por su grandiosa magnificencia y obras públicas con las que contaba, soportadas en buena medida en su base tributaria y la administración que se hacía de las mismas.

c) FLUJOS Y APLICACIÓN DE LAS FINANZAS PÚBLICAS:

Como todo Estado, este también tenía sus fines y en función de los mismos tendía a aplicar sus finanzas, por lo mismo con relación a estos es posible precisar que los "ingresos procedentes del tributo se destinaban a sufragar los siguientes conceptos:

<ol style="list-style-type: none"> 1. Sostenimiento del soberano y su corte. 2. Gastos militares. <ol style="list-style-type: none"> a) sostenimiento del ejercito b) vestuario c) armas d) regalos a los guerreros 3. Celebración de fiestas. 4. Donaciones, regalos y sacrificios con fines religiosos. 	<ol style="list-style-type: none"> 5. Gastos sociales. 6. Regalos de cortesía a mensajeros, huéspedes y otros. 7. Construcciones públicas. 8. Sueldos a los empleados. 9. Diversas prestaciones asistenciales. 10. Sostenimiento de artesanos, cantores y otros. <p>(Katz 1966b:101-113)</p>
--	--

⁴⁶ Ibidem. P. 214.

Solo se producían distribuciones de alimentos a las clases menos favorecidas en contextos rituales específicos, como ocurría en la fiesta del *huey tecuihuatl* (Sahagún 1975:121; Broda 1976:55-64)⁴⁷.

De los distintos rubros a que estaban destinados los tributos recibidos, puede inferirse que siendo un Estado teocrático militarista, con una estratificación definida, es natural que tuviesen prioridad los gastos destinados al soberano, el ejército y teocracia, dejando en segundo término la obra pública y sueldos a la burocracia que era numerosa, debiéndose contar entre ella al magisterio, por los motivos que expondré más adelante. Un aspecto importante citado por el Dr. *José Luis Rojas* es que en esta sociedad, "estaban exentos los ancianos de más de 52 años (Carrasco 1971:355), y los que desempeñaban profesiones como pintor, cantor, etc. (Gibson 1971:393). La realidad es que nadie escapaba a dar su contribución, y los que parece que lo hacían, era solo del tributo en especie. Del tributo en trabajo no estaba exento ninguno"⁴⁸, lo cual nos muestra un rasgo de equidad en materia tributaria.

2.- ANTECEDENTES SOCIALES: Todo Estado tiene diversos fines pero dentro de ellos el aspecto social permite establecer el grado de

⁴⁷ Ibidem. 215.

⁴⁸ Ibidem. p. 212.

intervención del mismo y la eficacia de su política social y en el caso del imperio mexica y en particular de la Ciudad de México-Tenochtitlan vale la pena destacar que la "mendicidad era una plaga en las ciudades del viejo mundo. En Madrid en 1804, estaba censado como mendigo el 1.69% de la población activa. En México parece haber sido menos problema, aunque si hay evidencia de la existencia de pobres. No había costumbre de que pidieran de barrio en barrio (Hernández 1946:37-38)"⁴⁹. A esto debemos sumar el reparto de alimentos a los pobres en las festividades religiosas. Otro aspecto que cuidó el Estado mexica fue el educativo formado principalmente por el *telpochcalli* y el *calmecac*, el primero para el pueblo y el segundo para los nobles, siendo desde luego "la educación, obligatoria para los varones, y más restringida para las mujeres, requirió los servicios de educadores especializados que dependían de la administración central, como demuestran las consultas al *cuicacalli*"⁵⁰. Lo anterior nos muestra como la política económica y social del Estado, permitió controlar mejor la mendicidad que en Europa y de igual forma supera a sus conquistadores en cuanto a la educación, al tenerla como obligatoria y

⁴⁹ Ibidem. p. 129.

⁵⁰ Ibidem. p. 54.

sufragar a costa de sus finanzas las escuelas y los maestros con lo cual se adelantó a su época.

B).- Época Colonial 1521 a 1821.

1.- ANTECEDENTES INSTITUCIONALES.

a) ASPECTO NORMATIVO-JURÍDICO: Este de origen presenta un problema de enfoque ya que para autores e investigadores de diversas disciplinas todavía es un tema sujeto a controversia en cuanto, si es el encuentro de dos mundos o bien el choque de dos culturas, dependiendo de la perspectiva que se adopte será el enfoque que prive en el análisis, desde luego existes posturas eclécticas, para efectos de la presente tesis he preferido considerarlo como el choque de dos culturas, por las implicaciones que trajo la destrucción de una forma de vida y la imposición de otra.

La caída de México-Tenochtitlan ocurrida el 13 de agosto de 1521, hizo que el imperio mexica pasara a ser pieza clave de nuestra historia junto con el su capital, misma que de inmediato se convirtió en la capital de la Nueva España y poco después en la muy noble y leal Ciudad de México, sede del Virreinato y de diversas instituciones; cambios de nombre y calidad jurídica de una ciudad, efecto de la

conquista, misma que se desarrolló simultáneamente tanto en lo material como en lo espiritual.

A efecto de explicar de alguna forma lo amplio y complejo de la normatividad castellana y del derecho indiano, me he permitido elaborar el siguiente cuadro, donde pretendo reflejar algunos de los aspectos más relevantes del mismo.

CUADRO DEL DERECHO NOVOHISPANO
(ELABORADO POR EL TESISISTA)

BASE JURÍDICA: El derecho castellano, (en formación).
FORMA DE APLICACIÓN: Por prelación a partir de 1834, a partir del <i>Ordenamiento de Alcalá</i> publicado bajo el reinado de Alfonso XI, debiéndose aplicar en primer lugar este, luego 2) los <i>Fueros Municipales</i> y el <i>Fuero Real</i> y finalmente 3) las <i>siete Partidas</i> . Sin embargo en caso de controversias surgidas en la Nueva España posteriormente a 1567, a pesar de este texto de las Leyes de Indias, es probable que, antes de todo se haya recurrido a la <i>Nueva Recopilación</i> (1567) o, para controversias entre 1805 y 1821, inclusive a la <i>Novísima Recopilación</i> .
FUENTES: 1) La corona por medio de las "cedulas reales, provisiones, instrucciones, ordenanzas, autos acordados, pragmáticas, reglamentos, decretos, cartas abiertas, etc., 2) La doctrina, 3) La costumbre aceptada por las autoridades y 4) La jurisprudencia.
SUJETOS DE DERECHO: Los súbditos de la corona peninsulares y naturales de las indias:
JUSTIFICACIÓN A LA APROPIACION DE PERSONAS Y TIERRAS DE LA NUEVA ESPAÑA A LA CORONA CASTELLANA: Las bulas (3) del Papa Alejandro VI, quien cede a la corona las tierras y naturales de las tierras descubiertas, además de asignarle la tarea de la evangelización. Como los afectados desconocían que se les había cedido, la corona se legitimó mediante el " <i>Requerimiento de Palacios Rubio</i> ", por medio del cual se les informaba a los naturales; que de convertirse a la fe cristiana recibirían privilegios, exenciones y mercedes, en caso contrario se les haría la guerra como vasallos que se resisten. Este documento se leyó a partir de 1513 y consta que Hernán Cortés lo leyó antes de la conquista de México.

CONDICIÓN JURÍDICA DE LOS CONQUISTADOS: Fueron convertidos en vasallos y su condición se dividió entre caciques y macehuales, los primeros llegaron a ser considerados caballeros castellanos, los segundos no, y tuvieron como instancia el Juzgado General de naturales.

FORMAS INTERNAS DE GOBIERNO: Se establecen dos repúblicas la de indios y la de españoles, pero en ambas existe el municipio.

DERECHOS Y OBLIGACIONES: Estos se asignaron de acuerdo a las castas, naturales y españoles, sin embargo la aparición del mestizo creó nuevas condiciones para la aplicación e interpretación de los mismos.⁵¹

La mejor fórmula que encontró la monarquía española para gobernar a la Nueva España, así como la Ciudad de México y sus dominios de ultramar, fue por medio de la figura del virrey, el cual tenía facultades delegadas del monarca en materia de gobierno, justicia, guerra y hacienda, pero para el análisis que nos ocupa la más importante fue la "reglamentaria ya que al ejercerla, el virrey dictaba ordenanzas. La vida social y económica de la Nueva España fue regulada en buena medida por este tipo de disposiciones"⁵², desde luego a la Ciudad de México se le conoció como la Ciudad de las Ordenanzas, según refiere la *Enciclopedia de México*, cuya obra se cita en el presente trabajo, no solo por ser la sede de la cual

⁵¹ Para la elaboración de este cuadro resumen se consultaron las siguientes obras: Floris Margadant S., Guillermo, "Introducción a la historia del derecho Mexicano", editorial Esfinge, octava edición, México 1988 y González, María del Refugio, "Panorama del derecho mexicano", (Historia del derecho mexicano), coedición Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM y Mc. Graw Hill, serie jurídica, primera edición, México, 1999.

⁵² *Ibidem.* p. 27.

emanaban, también por que la propia ciudad estuvo normada por ellas hasta fines del siglo XIX.

En conclusión es posible afirmar que el marco normativo-jurídico de esta etapa esta determinado por el derecho castellano, y como resultado del mismo surgieron como instituciones: el derecho de indias, el vasallaje, la encomienda, nuevas formas de propiedad sobre el bien raíz, el municipio, un nuevo orden judicial, la universidad y la iglesia entre otras. Como consecuencia de estas instituciones los "vasallos novohispanos tenían tres tipos de garantías: derecho a fallos legales, derechos de queja y petición, y recurso judicial contra decisiones gubernativas. Todas de origen medieval, pero que en la Nueva España se fueron modificando en relación con el medio"⁵³, mismos que podían reclamarse ante la Audiencia, la cual fue el "órgano superior de justicia local, aunque ciertos casos podían ser revisados por el Consejo de Indias"⁵⁴.

En un primer momento solo se permitió la emigración de "los castellanos; pero paulatinamente se concedieron licencias a todos los españoles e incluso a cierto tipo de extranjeros. Judíos conversos y moros siempre ingresaron al virreinato contraviniendo las

⁵³ Ibidem. p. 29.

⁵⁴ Ibidem. p. 29.

disposiciones legales”⁵⁵, según cifras peninsulares se calcula que “en dos siglos, pasaron al Nuevo Mundo treinta millones de españoles”⁵⁶.

b) LA ESTRUCTURA Y SISTEMA FINANCIEROS: Como todo ha quedado sujeto a la Corona de Castilla, surgió primero el Consejo Real y Supremo de las Indias en el año de 1524, integrado por funcionarios nombrados por el rey, con amplias facultades, lo cual le permitió constituirse en un “órgano legislativo, gubernativo, consultivo, administrativo y judicial”⁵⁷, hasta que en 1717 se creó la Secretaria del Despacho de Indias, ambas en todo momento vinculadas a la Hacienda de la corona.

La Real Hacienda, tuvo una configuración bajo el gobierno de los Austrias y otra bajo las reformas Borbónicas, así mismo a diferencia de la etapa anterior, no se trata de una “Hacienda de Estado, sino de unos bienes propios y exclusivos del monarca, ya que él encarna al Estado;”⁵⁸ en esta condiciones encontramos que ya desde 1519 con la creación del Consejo de Indias, este “no solo supervisaba los asuntos hacendarios de las indias,... también intervenía activamente en el control de funcionarios *de las mismas*, sus nombramientos, revisión de

⁵⁵ Ibidem. p. 25

⁵⁶ Ballesteros Beretta, Antonio, “Historia de España”, (síntesis de), Salvat editores S. A., octava edición, Madrid, España, 1952, p. 346.

⁵⁷ González, María del Refugio, op. cit. p. 27.

⁵⁸ “Diccionario Jurídico Mexicano”, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la U.N.A.M., coedición de Editorial Porrúa y la Universidad Nacional Autónoma de México, novena edición, México, 1996, p. 2669.

cuentas, visitas y residencias, etc.”⁵⁹ Así encontramos que la estructura hacendaria se encontraba formada por: “los oficiales reales de hacienda, directamente nombrados por el rey... eran los encargados de realizar la recaudación y llevar el registro de la rentas,”⁶⁰ los cuales a su vez se clasificaban en: “tesorero, veedor y factor... para 1501 se agregaría a este conjunto de funcionarios el contador,”⁶¹ en “1605, Felipe III estableció tres tribunales de cuentas, con título de contaduría mayor, *uno de ellos con residencia* en la Ciudad de México, *compuesto de tres contadores de cuentas, dos contadores de resultas y dos oficiales,*”⁶² dentro de este contexto el Virrey solo instrumentaba la recaudación, pero no la definía, por ser esta facultad de la corona, de igual forma debe tomarse en cuenta que coexistieron en la colonia dos sistemas, el de la república de españoles y el de la república de indios, teniendo al municipio como una forma de organización político-administrativa por otro, situación que facultaba en el caso de los primeros a los corregidores para recaudar a favor de la corona, y a los caciques y gobernadores indígenas con respecto de los segundos, “el lugar de pago era en el

⁵⁹ Ibidem. P. 2669.

⁶⁰ Ibidem. P. 2669.

⁶¹ Ibidem. P. 2699.

⁶² Riva Palacio, Vicente y, otros, “México a través de los siglos”, Editorial Cumbre, decimoquinta edición, México, 1979, p. 704 y 705.

distrito tributario, o en la cabecera o alcaldía mayor, el tiempo de pago era: para servicios: diario o semanal; para el pago de cosas o en especie o de dinero, generalmente cada 80 días como en la época prehispánica,⁶³ de esta forma se dio una fusión de dos sistemas tributarios el hispánico y el indígena, sin embargo no existió una organización hacendaria debidamente estructurada, ya que los impuestos se fijaron de acuerdo a las necesidades de la corona, pero no por ello resulto ineficaz, prueba es que a finales de este periodo en la Nueva España “llegó a ingresar a la hacienda pública un promedio de 20 millones de pesos por año.”⁶⁴

Los ingresos provenían de los siguientes ramos: “quinto real, derechos de amonedación, la alcabala, la bula de la Santa Cruzada, estanco de la pólvora, composición, papel sellado, estanco del tabaco, correos, lotería, salinas, almojarifazgo, pulque, media anata, venta de oficios de la administración pública y estanco de naipes,”⁶⁵ con las reformas borbónicas los ramos fueron: “masa común, ramos destinados a España y ramos de ajenos, y *el sector de estancos especiales*, también se suprimieron oficinas recaudadoras, se redujeron

⁶³ Cue Cánovas, Agustín, “Historia social y económica de México 1521-1854”, editorial Trillas, vigésimo quinta reimpresión, México, 1985, 111.

⁶⁴ Ibidem. P. 106.

⁶⁵ Ibidem. P. 107 a 110.

funcionarios y empleados y se centralizó la hacienda, aunque no de modo total,⁶⁶ cabe mencionar que estas reformas mejoraron la recaudación, sin embargo siempre existió una confusión entre "bienes públicos del Estado o del reino, y bienes del monarca,"⁶⁷ una excesiva burocracia, trámites engorrosos, corrupción e inequidad, cuyos vicios afectaron al México independiente, pero sin embargo le permitieron a la Ciudad de México ser considerada la Ciudad de los Palacios.

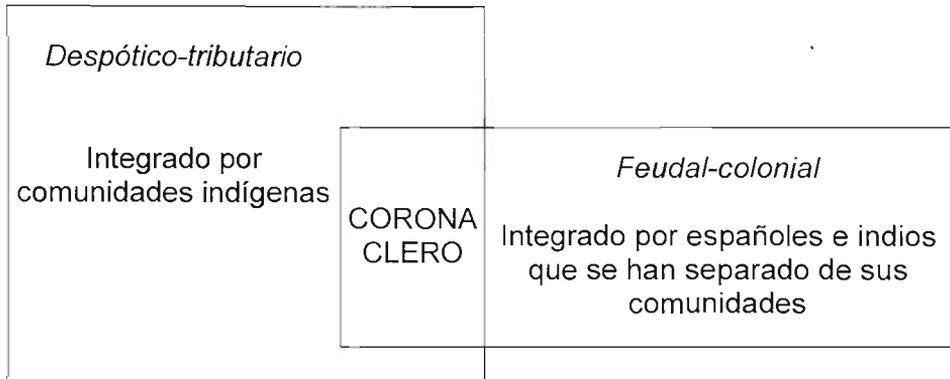
c) FLUJOS Y APLICACIÓN DE LAS FINANZAS PÚBLICAS: La conquista no solo introdujo instituciones, también como resultado de la misma se modificó el modo de producción prehispánico, por la implantación del propio, dando como resultado el consiguiente cambio de las fuentes generadoras de riqueza y en consecuencia de las relaciones de producción existentes, lo cual provocó variaciones importantes en las distintas fuentes de ingresos de la Real Hacienda ya que como es de suponer, todo tributo se establece en función de la fuente que lo genera.

El maestro *Sergio de la Peña*, esquematiza la dinámica de los modos de producción de la Nueva España de la siguiente forma:

⁶⁶ Ibidem. P. 112.

⁶⁷ "Diccionario Jurídico Mexicano", op. cit. P. 2671.

MODO DE PRODUCCIÓN AL INICIO DE LA COLONIA⁶⁸



MODO DE PRODUCCIÓN A FINES DEL SIGLO XVII⁶⁹



Ambos cuadros nos permiten apreciar la magnitud de la transformación sufrida en cuanto el modo generador de riqueza, y en consecuencia gravable mediante el tributo, mismo que "se aplicaba a

⁶⁸ De la Peña, Sergio, "La formación del capitalismo en México", editorial siglo XXI, México, primera edición, 1975, p. 25.

⁶⁹ Ibidem. p. 26.

los indios y después también a negros y mulatos, tuvo una diversidad de cambios. Por una parte de ser la fuente principal del ingreso real a mediados del siglo XVI, pasó a ser insignificante a fines de la Colonia por la dramática reducción demográfica de las comunidades y de su debilidad económica creciente, en contraste con la riqueza que cobraron otras fuentes de ingresos (estanco, timbre, importaciones, alcabalas, quinto real, etc.). Por otra parte de pago en especie (que requería ser comercializado en subastas públicas para transferirlo a España en moneda o metales), a ser principalmente en dinero desde mediados del siglo XVIII, colaborando así a la monetización de comunidades y a la correlativa destrucción de sus relaciones de producción tribales. En cambio, la contribución en trabajo se derogó desde la reforma tributaria del siglo XVI⁷⁰.

La corona en el caso de la Nueva España estableció “una relación de explotación no con los individuos, sino con las comunidades”⁷¹, por medio del tributo que este caso particular era la renta de la tierra, por habérselas otorgado la corona a estas por medio de mercedes reales, ya que por la conquista se había convertido en propietaria de las mismas.

⁷⁰ Ibidem p. 28.

⁷¹ Semo, Enrique, “Historia del capitalismo en México”, editado por la Secretaría de Educación Pública, segunda serie de lecturas mexicanas, primera edición, México 1987, p. 83.

La obligación tributaria de los indígenas se sustentaba para la corona en el vasallaje y aparentemente debió haber sido igual para los vasallos españoles peninsulares o indianos; sin embargo la existencia de origen de la república de indios paralela a la república de españoles generó diferencias como es que de la primera “salen trabajo, producto dinero (tributo, etc.) que no reciben remuneración alguna”⁷², el cual iba a parar a manos de sus conquistadores, real hacienda e iglesia, todos ellos parte de la república de españoles, los cuales estaban sometidos a otras formas de tributación.

Estaban exentos del pago de contribuciones “los caciques y sus primogénitos, los alcaldes, cantores y sacristanes de reducciones, y las mujeres de cualquier edad que fuesen”⁷³.

En esta etapa el tributo se convierte en la vía que permite sufragar los gastos de la metrópoli al otro lado del mar, sostener los gastos de la corona, guerras, burocracia y obras tanto privadas como públicas, sin embargo la insuficiencia de la aportación tributaria quedó de manifiesto al momento en que se inician la solicitud de prestamos por parte de la corona tanto a particulares como a la iglesia.

⁷² *Ibidem.* p. 231.

⁷³ *Ibidem.* p. 86.

Por último los tributos en la Nueva España sufren un proceso de transformación al variar las fuentes generadoras de la riqueza, como lo explica el maestro *Enrique Semo* en su libro *Historia del Capitalismo en México*, al establecer que en un principio es la república de indios la principal fuente tributaria, posteriormente la república de españoles tomará su papel al desarrollarse la minería y por último al agotamiento e inundación de estas, será la hacienda la cual ocupará el papel dominante junto con la república de españoles y los mestizos.⁷⁴

2.- ANTECEDENTES SOCIALES: Al igual que en los incisos anteriores es posible separar en lo social a la Nueva España y a la Ciudad de México en diferentes etapas, pero para efectos de la misma solo mencionare lo relativo al siglo XVIII novohispano, en el cual se produce un momento de auge de la misma y como consecuencia del mismo el virreinato se muestra "eminente constructor: caminos, puentes, acueductos, fortificaciones, iglesias, hospitales, hospicios, cascos de hacienda, palacios públicos, mansiones privadas, fuentes, conventos, etc., en cantidad que hoy todavía asombra. Se levantaron incluso en los rincones más apartados de la colonia⁷⁵; y la Ciudad de México en esos momentos no "había ninguna en el Nuevo Mundo que

⁷⁴ Semo, Enrique, op. cit. p. 256 a 260.

⁷⁵ "Historia de México", coordinador general Miguel León-Portilla, editorial Salvat, México, 1974, t. 6, P. 246.

la igualara en riqueza, calidad edilicia y cifra demográfica... Humboldt quedó deslumbrado por su categoría urbana y su movimiento intelectual y mercantil; y que un viajero posterior la distinguió con el mote de Ciudad de los Palacios”⁷⁶, sin embargo a la par de los elogios también corría un dicho popular que podría sintetizar su paradójica condición social “Padre comerciante, hijo caballero, nieto pordiosero”⁷⁷, así tenemos que en lo educativo la Real y Pontificia Universidad produjo “37,732 bachilleres, además de 1,655 licenciados y doctores,... A pesar de estos esfuerzos, cuando México alcanzó su independencia ¡solo 30,000 ciudadanos sobre un total de 6 millones (medio por ciento) sabía leer y escribir!”⁷⁸, lo cual nos deja ver si bien existieron esfuerzos de la corona por mediación del virreinato de atender la educación, estos fueron insuficientes, en consecuencia existió una política social deficiente a pesar de ser la Nueva España y la Ciudad de México una de las fuentes mas importantes en América en materia tributaria.

C).- México independiente de 1821 a 1928.

1.- ANTECEDENTES INSTITUCIONALES.

⁷⁶ *Ibidem.* p. 250.

⁷⁷ Semo, Enrique, *op. cit.* p. 183.

⁷⁸ Floris, Margadant S., *op. cit.* p. 85 y 87.

a) ASPECTO NORMATIVO-JURÍDICO: Con la consumación de la independencia ocurrida el 27 de septiembre de 1821, adquieren los Estados Unidos Mexicanos su soberanía elemento fundamental para que pueda nacer propiamente el derecho mexicano, con su respectivo ámbito de aplicación y los sujetos obligados a cumplir con él y hacerlo cumplir, así como las respectivas instancias ante las cuales habrá de substanciarse y crearse.

Esta transición representó la supervivencia del orden jurídico colonial hasta en tanto surgían los Códigos, leyes y reglamentos que los substituyeran. Así tenemos, la formulación de las Constituciones Federales de 1824, 1857 y 1917, además de las Constituciones Centralistas y los Estatutos Imperiales, ordenamientos que reflejan los cambios sufridos a lo largo de este periodo, etapas en las cuales fue perfilándose nuestra forma de gobierno, así como sus respectivas estructuras.

No siendo motivo de esta tesis la formación y evolución de nuestro derecho positivo, solo citaré en este inciso lo relativo a la Hacienda de la federación así como al derecho fiscal inherente a la misma y a la formación del derecho administrativo. Aclarando que este inciso será solo con relación al marco federal, y los dos siguientes de

este apartado al Distrito Federal por haber surgido el mismo en el año de 1824.

La Constitución Federal de 1824 imponía el pago de *contingentes* a los Estados miembros de la federación para sufragar los gastos de la misma, pero devino en anarquía a “consecuencia de la facultad que los Estados tienen de arreglar su hacienda, no hay sistema alguno general de esta; y los diversos y muchas veces ópuestos principios adoptados por cada uno, son un obstáculos para que pueda haberlo”⁷⁹, situación que se vio agravada por la desaparición de los “tributos, extinguidos en 1810”⁸⁰, así como otros ramos, la mala administración de estancos, etc., dio por resultado un estado ruinoso de la hacienda pública, orillando al estado a “vender los ingresos de sus aduanas”⁸¹ en 1827 y a ser víctima del agio como es el caso “de un tal Manuel Lizardi, que en junio de 1828 hizo un préstamo al 536% de interés anua”⁸² al gobierno, sumándose a esto el hecho de que no pocas veces los egresos rebasaban a los ingresos hacendarios, hasta que bajo el régimen de Porfirio Díaz alcanzó una

⁷⁹ Alamán, Lucas, “Historia de México”, edición facsimilar de la misma de 1852, coeditada por el Instituto Cultural Helénico y el Fondo de Cultura Económica, primera edición México, 1985, t. 5, p. 886.

⁸⁰ Ibidem. p. 886.

⁸¹ “Historia de México”, op. cit. t. 7, p. 204.

⁸² Ibidem. p. 205.

situación de superávit, a continuación presento un cuadro sobre la misma.

ESTADO DEL DERECHO FISCAL 1824-1928
(CUADRO ELABORADO POR EL TESISISTA)

1º FUNDAMENTO CONSTITUCIONAL: El *Acta constitutiva del 31 de enero 1824*, en su artículo 13, fracción IX, faculta al Congreso General para establecer impuestos y en los artículos 27 y 28 somete a los Estados al Congreso General con relación al los derechos e impuestos sobre comercio exterior, y con fundamento en la misma la *Constitución Federal del 4 de octubre 1824*, retomó los mismos principios.

NORMATIVIDAD SECUNDARIA: *Ley sobre Clasificación de Rentas Generales y Particulares*, aprobada por el Congreso General el 4 de agosto de 1824, distribuye los poderes tributarios entre el Gobierno Federal y los Estados.

El 22 de agosto de 1846 al restaurarse la vigencia de la Constitución Federal de 1824, se aprobó una nueva *Ley de Clasificación de Rentas*, en ella al Gobierno Federal se le atribuyen los impuestos sobre comercio exterior, consumo de artículos extranjeros, acuñación de moneda, el tabaco, el correo, la lotería nacional y fijó el *contingente* de los Estados basado en su población.

2º FUNDAMENTO CONSTITUCIONAL: La *Constitución Federal del 5 de febrero de 1857*, estableció que era obligación de los mexicanos contribuir al gasto público tanto de la Federación, Estados y municipios en su artículo 31 fracción II, estableció el presupuestos de gastos de la federación, pero rechazó el proyecto del artículo 120 que daba a los Estados la facultad de establecer impuestos directos y el gobierno federal los indirectos, fuera de eso continuo con las característica de la Constitución Federal de 1824.

NORMATIVIDAD SECUNDARIA: *Ley de Clasificación de Rentas de 1857*, subordinó las facultades tributarias de los Estado a la Federación, con lo cual quedad supeditados a los ingresos de esta. En 1879 se dictó una nueva ley, otorgándole facultades tributarias exclusivas a la Federación, lo cual le permitió a esta eximir de impuestos a los sectores de la economía que su juicio necesitaban estímulos fiscales y la facultad económico-coactiva del Estado, con anuencia de la Suprema Corte propició la creación de tribunales al margen del Poder Judicial de la Federación, por lo que los adeudos fiscales se cobraron sin agotar las instancias judiciales.

3º FUNDAMENTO CONSTITUCIONAL: La *Constitución Federal del 5 de febrero de 1917*, en el aspecto tributario se presentó un proyecto que si difería de la Constitución Federal de 1857, pero no fue aprobado y solo se acepto reservar algunas materias a favor del gobierno federal, pero mantuvo el mismo sistema de concurrencia de poderes tributarios de la anterior Constitución Federal.

NORMATIVIDAD SECUNDARIA: Hubo necesidad de esperar que se dieran condiciones de estabilidad para poderla generar, previamente a su aparición el Secretario de Hacienda Alberto J. Pani el 22 de julio de 1925 convocó a la *Primera Convención Nacional Fiscal*, con delegados del gobierno federal, de los gobiernos de los Estados, del Distrito Federal y de los Territorios Federales, a fin crear una mejor distribución de sus poderes tributarios y mejorar los sistemas fiscales. El 11 de mayo de 1932, el ya citado Secretario convocó a la *Segunda Convención Nacional*, cuyos trabajos darían por resultado la *Ley de Justicia Federal* de 1937, el cual establece el Tribunal Fiscal de la Federación, también nació el primer *Código Fiscal de la Federación*, mismo que entro en vigor el 1º de enero de 1939, y las reformas constitucionales de 1943.⁸³

Habiendo expuesto los antecedentes de la normatividad relativa al derecho fiscal, por la vinculación que este guarda con el derecho administrativo, me parece prudente referir someramente el desarrollo de este último en nuestra historia, a través del siguiente cuadro.

ORIGEN DEL DERECHO ADMINISTRATIVO SIGLO XIX (CUADRO ELABORADO POR EL TESISISTA)

El pensamiento liberal, la división de poderes, la fijación de competencias del Estado frente a los ciudadanos, la libertad individual de estos y la posibilidad de oponer la ley frente a los actos arbitrarios del Estado, posibilitó el desarrollo y consolidación del derecho administrativo desde el punto de vista doctrinario.

⁸³ Para la elaboración de este cuadro resumen se consultó a de la Garza, Sergio Francisco. "Derecho financiero mexicano", editorial Porrúa, sexta edición, México, 1973, p. 63 y 64, 216 a 220 y González, María del Refugio, "Panorama del derecho mexicano", (Historia del derecho mexicano), coedición Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM y Mc. Graw Hill, serie jurídica, primera edición, México, 1999, p. 101.

Su pionero fue el Licenciado Teodoro Lares, en sus lecciones de derecho administrativo dadas en el *Ateneo Mexicano*, publicadas en 1852, en ellas se encuentran postulados básicos del derecho administrativo, tomados de la doctrina francesa y los cuales podían ser instrumentados en México de acuerdo con su autor.

En esa época esta disciplina ni se había cultivado ni desarrollado y el aspecto contencioso de la misma se encontraba mezclado con el derecho civil, por lo que a juicio de Lares, el ciudadano estaba indefenso ante los abusos de la administración, con la existencia de tribunales especiales en materia fiscal.

Durante el Gobierno de Porfirio Díaz, se le impulsó, viéndosele a finales del mismo con una actitud más científica, por lo que pasada la revolución surgen obras como las de Gabino Fraga, Gustavo R. Velasco, Antonio Carrillo Flores, entre otros.

El desarrollo de esta disciplina solo fue posible al existir una administración pública estable y centralizada, lo cual ocurrió a fines del siglo XIX. De origen la legislación administrativa fue abundante en lo relativo a empleados públicos, civiles y militares, pensiones, colonización, vías de comunicación, uso y adquisición de terrenos baldíos, se intentó fijar una política sanitaria y se reorganizó varias veces la enseñanza pública, la minería y los ferrocarriles entre otras materias.

Hacia el México contemporáneo surgen cuerpos legislativos fundamentales en este campo como: La *Ley de Secretarías y Departamentos de Estado* de 1905, la *Ley de Nacionalidad y Naturalización*, del 20 de enero de 1934, así como la *Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal*, hoy derogada, además de Organismos centralizados, descentralizados, desconcentrados, empresas de participación estatal y fideicomisos públicos.⁸⁴

b) LA ESTRUCTURA Y SISTEMA FINANCIEROS: La estructura y el sistema financieros están determinados de origen por la

⁸⁴ Para la elaboración de este cuadro resumen se consultaron las siguientes obras: Floris Margadant S., Guillermo, "Introducción a la historia del derecho Mexicano", editorial Esfinge, octava edición, México 1988 y González, María del Refugio, "Panorama del derecho mexicano", (Historia del derecho mexicano), coedición Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM y Mc. Graw Hill, serie jurídica, primera edición, México, 1999.

Constitución federal de 1824, al darle a los Estados la posibilidad de constituir su propia hacienda, lo cual generó los tropiezos citados y las enmiendas correspondientes. Por lo que toca al Distrito Federal, al haber sido creado en ese mismo año, sin los atributos de un Estado, no podía contar con una hacienda propia; "por lo que la organización política y administrativa continuó descansando en sus municipios... El sistema tributario era complicado se pagan rentas, impuestos y otros ingresos municipales, aparte de otras contribuciones directas al Gobierno del Distrito Federal y lo correspondiente al Gobierno Federal. Las antiguas Tesorerías, dependientes de la Administración de Rentas Municipales, subsisten junto a la Tesorería del Gobierno del Distrito Federal encargada de las contribuciones directas, llamada, sucesivamente, Administración de Contribuciones Directas del Distrito Federal, Dirección de Rentas del Distrito Federal. Se formó además un Catastro geométrico y parcelario fundado sobre las medidas y el avalúo de la propiedad inmobiliaria con el objeto de repartir equitativamente el impuesto sobre la propiedad raíz.

La revolución y la Constitución Federal de 1917 transforman al país y en el Distrito Federal en lo referente a su sistema tributario, sobresale una tendencia a depurar y unificar la legislación fiscal a través de la <

Ley de Organización del Gobierno del Distrito Federal y Territorios Federales de 1917, una nueva Ley de Hacienda del Gobierno del Distrito Federal, que reforma y adiciona la anterior de 1824, y desde luego, la Ley Orgánica del Distrito Federal y de los Territorios Federales que crea el Departamento del Distrito Federal de 1928”⁸⁵.

c) FLUJOS Y APLICACIÓN DE LAS FINANZAS PÚBLICAS: En 1824, la naciente republica federal en buena medida dependía de “las rentas del Distrito Federal y los contingentes de los Estados”⁸⁶, lo cual da una idea de la importancia y capacidad de recaudación del Distrito Federal, esto hizo que don Lorenzo de Zavala la calificara como —la más preciosa y al mismo tiempo peligrosa joya de la federación—. “Hay constancia plena de que para la federación la Ciudad de México representaba la segunda fuente más importante de ingresos, después de los ingresos aduanales. En 1867, entre alcabalas, contribuciones directas, derechos por desagüe, traslados de dominio, y otros de carácter federal y municipal, la metrópoli aportó ingresos por \$3,257,319.00. La multiplicidad de fuentes de recaudación, eran de todo tipo y desde luego contribuían a generar gran confusión, pues los contribuyentes tenían que acudir a un complicado sistema constituido

⁸⁵ “Antecedentes de la Tesorería”, manual administrativo de la Secretaría de Finanzas del Distrito Federal, op. cit. p. 4.

⁸⁶ Alamán, Lucas, op. cit. t. 5, p. 887.

por diversas oficinas recaudadoras, como la tesorería General de la República, la Dirección de Contribuciones Directas, la Administración de Rentas del Distrito, la Aduana de México y obviamente a la Tesorería Municipal⁸⁷. Ingresos que se aplicaron tanto para subsidiar a la Federación como para obras de la Ciudad de México entre ellas el desagüe de la misma, citando lo anterior a manera de ejemplo de la aplicación de sus finanzas.

2.- ANTECEDENTES SOCIALES. Si la primera mitad del siglo XIX se caracterizó por guerras intestinas e intervenciones extranjeras, en la segunda mitad y principios del siglo XX para la Ciudad de México se hizo realidad la máxima de don Porfirio Díaz —poca política y mucha administración—, no solo por sujetar el presupuesto del Distrito Federal al de la Federación, sino también por los siguientes aspectos:

(CUADROS ELABORADOS POR EL TESISISTA)

ASPECTO URBANO:

En lo urbano contaba con tranvías eléctricos que cobraban a 6 ctvos. el viaje y 40 ctvos. hasta Xochimilco, alumbrado público de electricidad en el centro, un paseo de la reforma remozado, un cuerpo de policía efectivo, un palacio de las comunicaciones y otro de Bellas Artes, un edificio de correos, un proyecto iniciado para un palacio legislativo, se substituyó el empedrado de las calles por asfalto, un moderno sistema de atarjeas y el gran desagüe de la Ciudad, mejoró el abasto de agua potable, el Hospital General, el manicomio de la Castañeda, mercados y surgen nuevas colonias como Condesa, Roma, Cuauhtémoc, Juárez y otras más.

⁸⁷ Contreras Bustamante, Raúl, "La ciudad de México como Distrito Federal y entidad federativa", editorial Porrúa, primera edición, México, 2001, p. 138-139.

ASPECTO EDUCATIVO:

En lo educativo el Gobierno de don Porfirio Díaz, estableció en la Ley de Instrucción Pública de 1888 que la educación debería ser obligatoria y nacional. Así en el Distrito Federal se creó la Normal de Maestros, se dieron Congresos Nacionales Educativos y por cada 4,000 habitantes se crearon dos escuelas de instrucción elemental, una para niños, otra para niñas, y una mixta, en las mismas se buscó instruir en diversos oficios, y sus municipios tenían a su cargo 417 escuelas (mismas que pasarán a ser responsabilidad de la federación). Llegando a tener en 1910 un total de 442 escuelas, y una población de 471,000 habitantes, de la cual el 50% sabe leer y escribir. El presupuesto de educación en 1878 era del 25.03% para guerra y 10.52% para educación y en 1910 15.65% para guerra y 23.08% para educación. De 1900 a 1907 la matrícula de alumnos en la primaria paso de 75,000 a 112,000. La Escuela Nacional Preparatoria creada por Gabino Barreda en 1867, se consolida con la creación de la Universidad Nacional de México a iniciativa de Justo Sierra el 22 de septiembre de 1910 y su autonomía se le concede en 1929.

ASPECTO NEGATIVO:

Como era de esperarse no todo estaba bien, así como la Ciudad mejoró en su fisonomía y educación, también existieron en lo urbano colonias en condiciones de insalubridad y carentes de vigilancia a saber: la maza, Hipódromo de Peralvillo, San Lázaro, y la Merced entre otras, se crearon vecindades con más de cuatrocientos inquilinos y otras con cuatro patios y ciento tres viviendas, además de una delincuencia creciente en la periferia de la Ciudad.

En lo educativo si bien existieron planteles, estos no evitaron la deserción escolar, la cual fue menor en la Ciudad que en el resto de la republica. A pesar de que se establecía la multa de \$100.00 pesos o 30 días de arresto, para quien no enviara a sus hijos a la escuela, estos no iban, fuese por ignorancia o por hambre, ya que para los padres era más importante su colaboración al ingreso familiar que su asistencia a la escuela; sin embargo ya el matemático Francisco Buines hacia notar que la escuela por si misma no sería suficiente

⁸⁸ Para la elaboración de este cuadro resumen se consultaron las siguientes obras: Bazant, Milada, "Historia de la educación durante el porfiriato", editado por el Colegio de México, tercera reimpresión, México, 1993, Valadés, José C., "El porfirismo", editado por la UNAM, segunda edición, México, 1987, tomo III, Vázquez Mellado, José Alfonso, "La ciudad de los palacios", editorial Diana, tercera impresión, México, 1992, y Ruiz Castañeda, Ma. del Carmen, "La ciudad de México en el siglo XIX", editado por el Departamento del Distrito Federal, colección popular Ciudad de México, México, 1974.

para mitigar las diferencias sociales, para una sociedad justa y democrática hacían falta cambios estructurales como el reparto agrario, la creación de empleos, una buena salud pública etcétera.⁸⁸

D).- Etapa de 1929 al 2003.

1.- ANTECEDENTES INSTITUCIONALES.

a) ASPECTO NORMATIVO-JURÍDICO: Este se va a inscribir en el marco de las reformas de 1928 a la Constitución Federal, que determinaron además del surgimiento el Departamento del Distrito Federal y de su propia Tesorería, el inicio de un proceso normativo propio en materia fiscal que se inicia con la Leyes de Hacienda del Departamento del Distrito Federal de 1929 y de 1942, para continuar partir de 1995 y hasta la fecha con su Código Financiero del Distrito Federal y sus respectivas modificaciones anuales. Las posteriores reformas de 1994 y 1996 a la Constitución Federal, permitirán que tenga su propia Ley de Ingresos y su Presupuesto de Egresos, mención aparte merece el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal instituido por reforma al artículo 104 fracción I de la Constitución Federal, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 25 de octubre de 1967 y su respectiva Ley de lo contencioso-administrativo del Distrito Federal publicada en el Diario Oficial de la Federación el 17 de marzo de 1971, el cual permite al particular

inconformarse contra actos de autoridad que vulneren su esfera de derechos.

b) LA ESTRUCTURA Y SISTEMA FINANCIEROS: La estructura está integrada por la Tesorería del Gobierno del Distrito Federal y su sistema financiero está por las distintas Leyes de Hacienda que lo rigieron como Departamento del Distrito Federal y a partir de 1995 hasta la fecha por su Código Financiero.

A continuación presento la historia de la Tesorería en los siguientes cuadros.

PRIMERA ETAPA 1929-1946
(ELABORADO POR EL TESISTA)

La Tesorería del Departamento del Distrito Federal, es creada por la Ley Orgánica del Distrito y Territorios Federales del 31 de diciembre de 1928 y con vigencia a partir del 1º de enero de 1929, teniendo como primer domicilio la Aduana de Santo Domingo, ubicada en el número 31 de las calles de República del Brasil.

Su objeto, mejorar la administración y distribución de los gastos públicos.

La Dirección General de Rentas es la encargada de la recaudación de impuestos, derechos y rentas, además encargada del pago de los gastos por los servicios públicos del Distrito Federal.

La Ley de Hacienda del Departamento del Distrito Federal de fecha 30 de agosto de 1929 y con vigencia a partir del 1º de enero de 1930, buscó superar las deficiencias recaudatorias existentes; señalando como órgano de la Hacienda Pública propio a la Tesorería del D.D.F., clasifica los ingresos del mismo en I. Impuestos, II. Derechos, III. Productos, IV. Aprovechamientos y V. Participaciones Federales, con lo cual pretendía codificar lógicamente las 28 leyes que derogó; sin embargo en doce años la situación fiscal se hizo heterogénea y difícil, originando la expedición de dos nuevas leyes que fueron:

1.- La Ley Orgánica del Gobierno del Distrito Federal de 31 de

diciembre de 1941 y con vigencia a partir del 1° de enero de 1942, la cual cambia la denominación de Tesorería o Tesorería General del Distrito Federal por el de Dirección de Tesorería, con las siguientes atribuciones: 1.- Llevar la estadística de ingresos, 2.- Realizar los estudios económicos relacionados con las finanzas del Departamento, 3.- Hacer el estudio analítico y numérico de los ingresos para formar la previsión que debe servir de base al presupuesto de egresos, 4.- La recaudación y custodia de los fondos públicos, 5.- La administración de los ingresos, 6.- Llevar los padrones de los causantes en general, 7.- El arrendamiento, explotación o enajenación de bienes, capitales, valores, establecimientos y publicaciones del Departamento, 8.- Imposición de multas por infracción a Leyes y Reglamentos fiscales, 9.- Control y depuración de las cuentas de los causantes o infractores, 10.- Las relaciones entre el Departamento, las juntas Calificadoras y el Jurado de revisión, 11.- El ejercicio de la facultas económico-coactiva y 12.- La emisión y amortización de los títulos de deuda pública del Departamento del Distrito Federal.

También creó la Dirección, Subdirección y 12 Oficinas, entre ellas las de Técnica Fiscal. Y

2.- La Ley de Hacienda del Departamento del Distrito Federal de 31 de diciembre de 1941, con vigencia a partir del 1° de enero de 1942, la cual fue sumamente criticada, al grado que año de su expedición fue revisada a grado tal que no hubo un solo título que no fuese objeto de adiciones o modificaciones.⁸⁹

SEGUNDA ETAPA 1946-1953

(CUADRO ELABORADO POR EL TESISISTA)

Por disposición de la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado de 7 de diciembre de 1946 y su Reglamento de 1° de enero de 1947, la Dirección de Tesorería del Departamento del Distrito Federal pasó a depender la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, en cuanto a los asuntos relativos a la Hacienda Pública local, compitiéndole a dicha Secretaria cobrar los impuestos, derechos, productos y aprovechamientos del Distrito Federal, en términos de la Ley de Ingresos y demás leyes fiscales relativas a la entidad, así mismo

⁸⁹ Para la elaboración de este cuadro resumen se consultó "Antecedentes de la Tesorería", manual administrativo de la Secretaría de Finanzas del Distrito Federal, op. cit. p. 5-9.

debía llevar la contabilidad y manejar la deuda pública tanto de la Federación como del Distrito Federal.

PRIMERA REORGANIZACIÓN DE LA TESORERÍA. Se conforman tres dependencias las impositivas, las recaudadoras y la de Servicios Generales, se pretendió unificar, simplificar y agilizar los diferentes trámites, se concentraron algunas Agencias Recaudadoras hacia el Centro de la Ciudad, se mecanizaron dos impuestos básicos el de predial y el de ingresos mercantiles, formándose el Departamento de Máquinas, después Dirección de Procesos Electrónicos, se creó el Departamento de Auditoría interna, más adelante Dirección de Auditoría Fiscal, se creó el Departamento Legal en sustitución de la Oficina Técnica Fiscal para convertirse con el tiempo en la Procuraduría Fiscal, su finalidad, la intervención real y efectiva en los problemas técnico legales de la propia Tesorería, teniendo como consecuencia la supresión del Jurado y de la revisión como atributos del Tribunal Fiscal de la Federación, para dar paso la recurso de revisión de las sentencias del Tribunal Fiscal de la Federación, en los juicios de nulidad promovidos en contra de las resoluciones de las autoridades del Departamento del Distrito Federal⁹⁰

TERCERA ETAPA 1954-1972 (CUADRO ELABORADO POR EL TESISISTA)

SEGUNDA REORGANIZACIÓN DE LA TESORERÍA. Si bien la primera etapa se dio sobre los ejes de: 1.- Reestructuración administrativa de áreas y personal, 2.- Modernización del sistema contable, 3.- Mejoramiento de los sistemas de control y seguimiento, 4.- Reformas fiscales y 5.- Reubicación física. En esta nueva etapa los ejes citados no se modifican, pero si se define como criterio cumplir con los criterios constitucionales de proporcionalidad y equidad en el impuesto, las funciones de la misma se van especializando desde el manejo de estadísticas que permitió en 1972 proyectar por vez primera la recaudación 5 años adelante, hasta la creación de diversas subdirecciones como fueron la de Catastro e impuesto predial, de Rezagos y Ejecución y la Fiscal, además de los Departamentos de Auditoría y Procesos Electrónicos, logrando un superávit en sus finanzas, en cuanto a personal pasó de 2,000 empleados que tenía en 1947 a 6,700 en 1972, en 1965 los equipos mecanizados se substituyen por electrónicos y para se instala la

⁹⁰ Ibidem. p. 10-11

primera computadora marca IBM con 64,000 posiciones de memoria en 1966 se elabora un mapa de la Ciudad de México con fines catastrales que cubre la 24,136 manzanas de la misma el cual era posible mantenerlo al día y en 1963 el Presidente Adolfo López Mateos dota de dos edificios propios a la Tesorería ubicados en Niños Héroes y Dr. Lavista, en 1969 se le construye un nuevo edificio de cinco niveles, la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal de 1970 plantea la desconcentración administrativa condición que propiciará nuevos cambios estructurales en la Tesorería.

En 1954 cambios en su organización interna, funcionamiento y bases legales, permitió la reorganización del pequeño comercio, el cual se desempeñaba en condiciones insalubres tanto en el centro de la Ciudad como en la Delegaciones, por lo que crearon padrones de comerciantes en coordinación con la Secretaría de Salubridad y Asistencia, así fue posible que del 15 de julio de 1955 al 12 de noviembre de 1958 se inauguraran 73 mercados públicos con guarderías, generando en su momento una nueva fuente de ingresos para la Tesorería.⁹¹

ÚLTIMA ETAPA 1973-2003 **(CUADRO ELABORADO POR EL TESISTA)**

En 1977 con motivo de la reforma administrativa impulsada por el Gobierno Federal se dio una nueva estructura orgánica en la Tesorería, así como nuevos procedimientos internos por medio de las recién creadas Direcciones, formalizándose estos en el año de 1979 con la expedición de una nueva Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal, conformándose así un nuevo esquema de impuestos y conceptos recaudatorios y de áreas técnicas y administrativas, los cuales permanecieron hasta 1982. El Reglamento Interior del Departamento del Distrito Federal, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 26 de agosto de 1985, estableció las bases para la desconcentración administrativa.

Como consecuencia de los sismos del 19 de septiembre de 1985 la torre de once pisos de la Tesorería tuvo fracturas estructurales, lo cual provocó su posterior demolición, por lo que a partir del 23 de abril de 1986, el C. Tesorero llevó a cabo diversas acciones tendientes a reestructurar y desconcentrar la Tesorería, ahora del

⁹¹ Ibidem. p. 12-19.

Departamento del Distrito Federal, en 21 puntos estratégicos, dentro de la Ciudad, conocidas con el nombre de Administraciones Tributaria Locales, junto con diecinueve Tributarias Auxiliares, dependientes de las anteriores, algunas de las cuales ocupan locales rentados y a la fecha por incosteabilidad se redujeron a diecisiete, dependiendo todas ellas de cuatro Coordinaciones Regionales, mismas que operan dentro de las Administraciones Tributarias asignadas para tal fin, pero sujetas todas ellas a la Subtesorería de Administración Tributaria.

En 1995 se publica el nuevo Reglamento Interior de la Administración Pública del Distrito Federal, mediante el cual su Tesorería fortalece sus estructuras e inicia el replanteamiento de los procesos administrativos, sufriendo importantes reestructuraciones de las diversas áreas que la conforman, sin alterar la estructura de la propia Oficina del C. Tesorero.

En diciembre de 2000 la estructura orgánica de la Oficina del C. Tesorero se ve afectada con la publicación del Reglamento Interior de la Administración Pública y la presentación del Dictamen 120-2001 emitido por Oficialía Mayor, en el que la Oficina del C. Tesorero queda conformada por: un Secretario Particular, Subdirección de Comunicación Fiscal y tres Jefaturas de Unidad Departamental.

Esta reseña nos permite apreciar que la Tesorería del Distrito Federal no ha sido una estática, sin embargo sus cambios más que ser producto de una política gubernamental previamente planeada, ha sido un intento la mayor de la veces tardío, de tratar de adaptarse a la realidad existente. Actualmente en un esfuerzo por diversificar la función de cobro se ha implementado la posibilidad de pago por mediación de algunas instituciones bancarias, centros comerciales y vía Internet, medida que no solo busca facilitar el pago de los contribuyentes, sino también evitar la defraudación fiscal vía oficinas recaudadoras, en virtud de que el actual Gobierno del Distrito Federal a su llegada a la Jefatura de Gobierno, detecto una fuerte desviación de los pagos ingresados por la vía de las Administraciones Tributarias y de sus auxiliares, de ahí la determinación de hacer una diversificación en las áreas receptoras de pago, las cuales permiten actualmente recibirlos, en días inhábiles a través de las cadenas comerciales y de dos centros de atención personalizada, los cuales son operados por personal de confianza e interinos debidamente

⁹² Ibidem. p. 19-20, además de anotar las experiencias propias de mi colaboración dentro de la Tesorería del Gobierno del Distrito Federal.

capacitados, a través del sistema de ventanilla única totalmente computarizado, la intención del Gobierno del Distrito Federal es reconvertir en su conjunto el sistema actual por el de ventanilla única.⁹²

c) FLUJOS Y APLICACIÓN DE LAS FINANZAS PÚBLICAS:

Estas de 1928 a nuestros días han presentado una evolución ya que a partir de la supresión de los Ayuntamientos por la creación del Departamento del Distrito Federal se hace necesario homogenizar los ingresos del recién creado Departamento, lo cual implicaba reformar los “veinticuatro decretos, dos acuerdos y veintiocho leyes, carentes de claridad y precisión en perjuicio de las clases populares al establecer una sobreposición de gravámenes sobre determinados giros”⁹³, sumando lo anterior a un efectivo control sobre los ingresos, dió por resultado un primer intento de sistematización de estos por medio de la primera Ley de Hacienda del Distrito Federal de 1929, misma que será substituida por la de 1942, siendo ambas leyes modificadas constantemente en un afán de mejorar la recaudación de una Ciudad en constante crecimiento, hasta que a partir del primero de enero de 1995, con motivo de las reformas constitucionales sobre el Departamento del Distrito Federal, entró en vigor su primer Código

⁹³ Ibidem. p. 6.

Financiero, el cual año con año hasta la fecha sufre adecuaciones con la misma intención de la primer Ley de Hacienda de 1929, consistente en incrementar la recaudación.

Desde la primer Ley de Hacienda de 1929 se fijaron las bases sobre las cuales se sustentarían los ingresos de la Tesorería, a partir de los “impuestos sobre el predial y Empresas Mercantiles e industrias, siendo estos los más importantes, aparte de los impuestos especiales, sobre vinos y bebidas alcohólicas, los de plusvalía, sobre capitales, loterías, de cooperación de mercados, de recaudación, de giros de boletas, de control de cuentas, de contabilidad y ejecutiva fiscal”⁹⁴, con la Ley de Hacienda de 1942 se creó “un impuesto de lujo sobre las actividades mercantiles e industriales, pero con las reformas de 1947 este se convirtió en el impuesto sobre ingresos mercantiles, el cual en su momento fue el mas importante, a tal grado que dió nacimiento a la Dirección del Impuesto sobre Ingresos Mercantiles”⁹⁵, de igual forma trató incrementar los ingresos a la par de la expansión urbana y demográfica, por lo que en los años sesenta y setenta se fijaron fundamentalmente sobre cuatro rubros “predial, aguas, ingresos mercantiles y mercados, además se reevaluaron los predios, se

⁹⁴ Ibidem, p. 8.

⁹⁵ Ibidem, p. 11.

hicieron levantamientos catastrales sobre las zonas más distantes, se incrementaron las tomas de agua con nuevos medidores, se establecieron impuestos sobre el traslado de dominio y capitales, inscripción el Registro Público de la Propiedad y de Comercio, subdivisión y fraccionamiento de predios, construcción de mercados, espectáculos públicos, juegos y apuestas permitidos, obras públicas de urbanización y planificación, derechos por expedición de placas, alcoholes y mejoramiento de los procedimientos de ejecución fiscal⁹⁶, los ingresos de la Tesorería obtenidos por el impuesto predial y los derechos por consumo de agua tienen sus orígenes el primero en la Ley del Impuesto Predial del Distrito Federal, publicada por decreto del 30 de diciembre de 1948 y en el decreto de 30 de diciembre de 1953, el cual modificó el título II de la Ley de Hacienda del Distrito Federal y los derechos por consumo de agua en las reformas realizadas en 1955 al artículo 15 la antes citada Ley de Hacienda. A partir de las citadas leyes el catastro del Distrito Federal tuvo una “doble finalidad física y estadística y como objeto del impuesto la propiedad de los predios y excepcionalmente la posesión en base a las rentas producidas por el arrendamiento total o parcial, así mismo el valor catastral se aproximó

⁹⁶ Ibidem. p. 14.

al valor comercial para fijar a partir de esta la tasa el impuesto. En 1970 se aprobaron nuevos valores catastrales para la tierra, a partir de valores unitarios por metro cuadrado incluyendo a la vía pública y valores comerciales para las construcciones, tomando como base el costo de los materiales y mano de obra utilizados y..., en cuanto al agua en 1955 la Tesorería reasume la administración y cobro por los derechos de agua, calculados en base al costo del servicio, desplazando al Banco Nacional Hipotecario, Urbano y de Obras Públicas, S. A., en cual cobraba y administraba los derechos por agua, provocando así un incremento extraordinario en este ramo de la Tesorería⁹⁷, así los ingresos se concentraron básicamente en los rubros citados incluyendo mercados e ingresos mercantiles, sin embargo la expansión urbana, la corrupción y la proliferación de la economía informal, junto con una burocratización extrema mermaron la recaudación, hasta su repunte al inicio de los años noventa cuando se estableció el pago de tenencia local.

El agua fue concesionada para su cobro y administración a diversas empresas de los años 1994 a 1997 durante la regencia de Oscar Espinosa Villarreal, a cuatro compañías ASA, AGUAMEX , IASA y

⁹⁷ Ibidem, p. 15.

SAPSA, cuyas funciones son la renovación de medidores, lectura y cobro por consumo del líquido, actualmente como están venciendo las concesiones que se les otorgaron, el Gobierno del Licenciado Andrés Manuel López Obrador ha determinado la no renovación de las citadas concesiones y la incorporación de los servicios que prestan estas empresas al Sistema de Aguas de la Ciudad de México, el cual es un organismo descentralizado, dejándole la función de cobro de nueva cuenta a la Tesorería, aclarando que la privatización hecha a favor de las cuatro empresas citadas no redundó ni en la eficacia de los cobros, ni en la erradicación de los vicios existentes.

A partir de los “años de 1989 a 1990, los pagos que captaba la Tesorería por los conceptos de Impuesto al Valor Agregado, el correspondiente a ingresos mercantiles (hoy impuesto sobre la renta) tanto de contribuyentes menores, como de mercados, se trasladaron a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, produciendo una caída significativa en los ingresos de la Tesorería ya que esta conservó en el caso de los mercados solo el cobro por derecho de piso y la Secretaría de Hacienda el pago por giro, el cobro de los derechos por uso de los sanitarios de los mercados quedó en poder de las administraciones, para después controlarlo el Sindicato de los Trabajadores del

Gobierno del Distrito Federal y actualmente este último ha recuperado esta fuente de ingresos. Influyó también en esta baja de ingresos la modificación legal que permitió a los contribuyentes pagar por medio de declaraciones de impuesto predial (autodeterminadas), medio de pago a través de un formato oficial, en el cual declara el contribuyente bajo protesta de decir verdad la superficie del predio, de la construcción, el uso, clase y la antigüedad del mismo como factor de depreciación. Ante ese desplome las autoridades buscaron compensar las pérdidas creando en 1990 el impuesto del 2% sobre nóminas, lo cual provocó amparos por parte de la iniciativa privada con resultados favorables para sus promoventes.

Una de las formas de recaudación que resultaron exitosas por parte de la Tesorería fue la recaudación por medio de interventores divididos en dos grupos: los de rentas y los de cajas, los primeros actuaban fundamentalmente sobre el impuesto a espectáculos públicos, el cual se incrementó gradualmente de un 4% al 15% y para su recaudación estos acudían diariamente a los cines, teatros, circos, etc. y de acuerdo al número de boletos vendidos cobraban el impuesto, los interventores de cajas se ocupaban para cobrar las rentas o intervenir la caja de cobro directamente cuando se tratase de arrendadores o

comercios morosos, según el caso”⁹⁸, los artículos “744 y 753, de la Ley de Hacienda del Distrito Federal”⁹⁹ regulaban parte de sus funciones; sin embargo la corrupción desvirtuó esta forma de cobro, por lo que al emitirse el actual Código Financiero esta figura desapareció, sin embargo el Gobierno actual esta pensando en restituirla.

Respecto al destino de las finanzas de 1928 al presente siglo se pueden diferenciar dos etapas la primera que va del año citado a 1997 en el cual se elige al Ing. Cuauhtémoc Cárdenas Solórzano como primer Jefe de Gobierno del Distrito Federal, el cual tomó posesión del cargo el cinco de diciembre del mismo año y, la segunda etapa va a partir de ese momento hasta el presente.

Durante la primera etapa los recursos del entonces Departamento del Distrito Federal, serán aplicados de acuerdo con el criterio del Ejecutivo Federal, por mediación del llamado Regente de la Ciudad, lo cual le permitió a la Ciudad de México, mejorar por un lado su infraestructura urbana en distintas áreas, que van desde las vías de circulación hasta centros de atención hospitalaria y por otro lado al ser la sede de los poderes federales, también se dió una mejoría en sus

⁹⁸ Información obtenida por vía testimonial de diversos trabajadores de la Tesorería del Distrito Federal, en Administración Tributaria Meyehualco, obtenida en el mes de julio de 2002.

⁹⁹ Ley de Hacienda del Distrito Federal de 1942, Ediciones Andrade, México, 1975, p. 194-36-2 y 194-37.

inmuebles, sin dejar de lado que el mejoramiento urbano necesariamente atrajo la inversión de capitales privados tanto en lo industrial como en la creación de colonias y fraccionamientos, por la multiplicidad de obras solo mencionaré algunas de ellas tomado como fuente de información los datos que aparecen en la *Enciclopedia de México* en sus tomo 8, en la parte relativa a la Ciudad de México. Así tenemos que en ese periodo se crearon no solo los edificios para la Suprema Corte de Justicia y el Palacio de Justicia sede de los Juzgados de Distrito y Tribunales Colegiados, la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión y diferentes inmuebles para las Secretarías de Estado, el Monumento a la Revolución, las oficinas centrales del Instituto Mexicano del Seguro Social, la zona de Hospitales de Tlalpan, el Centro Médico, la antigua y actual estación de bomberos, unidades habitacionales del IMSS, ISSSTE, INFONAVIT y de la iniciativa privada como los multifamiliares Miguel Alemán (hoy desaparecido) y Benito Juárez, la Unidad Habitacional Nonoalco-Tlatelolco, la Unidad Vicente Guerrero, Santa Martha Acatitla, la Vila Olímpica, colonias residenciales como el Pedregal de San Ángel; en vialidades se crea la Av. San Juan de Letrán (hoy eje Lázaro Cárdenas), las prolongaciones de Av. Insurgentes, la vía rápida Viaducto Río de la Piedad, los Ejes

Viales, el Circuito Interior, el Periférico, las nueve líneas del metro y las líneas etc., en abasto se construyen más de 73 mercados, el mercado de la Merced, el de Sonora y Jamaica, la Central de Abastos; en lo educativo la Escuela Nacional de Maestros, el complejo de Ciudad Universitaria, las sedes el Instituto Politécnico Nacional el Casco de Santo Tomás y la Unidad Zacatenco, también surge la Universidad Autónoma Metropolitana, así como diversos planteles de educación preescolar, primaria y secundaria; los museos: de Antropología e Historia, Arte Moderno, Ciudad de México, de Ciencias Naturales, el Papalote, el Caracol. Para la administración local se construyeron el nuevo edificio del Departamento del Distrito Federal, la Tesorería y sus 21 administraciones tributarias, los edificios del Tribunal Superior de Justicia, las sedes de las Delegaciones Políticas, hospitales del Departamento del Distrito Federal, el Auditorio Nacional; en lo deportivo la Ciudad Deportiva las instalaciones construidas para la celebración de los Juegos de la XIX Olimpiada en 1968, los reclusorios y sede los Juzgados Penales, por solo citar algunas.

La etapa que va de diciembre de 1997 a la fecha durante la administración del Ing. Cuauhtémoc Cárdenas, busca sanear las finanzas del Gobierno del Distrito Federal, darle mantenimiento a los

hospitales, las áreas verdes y zoológicos, a las principales vías de circulación; sin embargo esta primera administración se ve afectada en sus planes por el relevo en el Gobierno por la Lic. Rosario Robles Berlanga, la cual se caracterizó por tratar de continuar con las tareas anteriores, junto con una fuerte actividad legislativa.

La administración actual a cargo del Lic. Andrés Manuel López Obrador, planteó de inicio una lucha contra la corrupción sobre todo en el área de Tesorería, publicando para ello su bando número uno, en ese mismo año “ se recuperaron 100 millones 284 mil 250 pesos de manera delictiva y hay indicios de que esa cantidad puede ser mayor”¹⁰⁰, en cuanto al destino de los impuestos planteó desde su campaña el apoyo económico a los adultos mayores, los microcréditos, las becas para las personas con capacidades diferentes (discapacidad), apoyo económico para las madres solteras y prestamos para mejoramientos de vivienda, a la fecha están como una prioridad los segundos pisos para viaducto y periférico, la atracción de capitales para el desarrollo de los corredores turísticos Catedral-Basilica de Guadalupe y Zócalo-Fuente de Petróleos, 15 preparatorias

¹⁰⁰ Bando número uno, por medio del cual se establecen nuevos sistemas de control y vigilancia en la Tesorería del Gobierno del Distrito Federal y se renueva el personal de confianza, publicado en la Gaceta del Gobierno del Distrito Federal, el día 6 de diciembre del año 2000. También se puede consultar vía Internet en la página del Gobierno del Distrito Federal [whht/www.d.f.gob.mx/noticias/bandos.ml.th](http://www.d.f.gob.mx/noticias/bandos.ml.th)

y la Universidad de la Ciudad de México, así como el combate a la inseguridad pública, cabe destacar el remozamiento del Centro Histórico el cual había permanecido intacto por más de 60 años, el mantenimiento a las líneas del metro a pesar del Sindicato corrupto que las maneja, el remozamiento del paseo de la Reforma, así como los autobuses turísticos de doble piso y el combate a la inseguridad.

2.- ANTECEDENTES SOCIALES.

De lo expuesto en el inciso anterior se puede apreciar que en relación a la política social en la Ciudad de México de 1929 a 1997 esta estuvo dirigida fundamentalmente a resolver problemas de vialidad, transporte y educación, pero carente de un enfoque humanista, ya que a diferencia del actual Jefe de Gobierno del Distrito Federal, la administración centralizada dejó no solo inercias de corrupción, también generó un fuerte deterioro en las relaciones sociales, que hoy tienen su manifestación mas clara en la inseguridad y el deterioro de las relaciones sociales sufrido en las unidades habitacionales como en diversos puntos de la Ciudad, además del deterioro en materia ecológica, algunas de las causas generadoras de estos efectos negativos fueron la proliferación de colonias populares surgidas como consecuencia de la invasión de terrenos, inclusive en

zonas de alto riesgo o consideradas de reserva ecológica, la proliferación del comercio informal y la ausencia de acciones de gobierno tendientes a atender las necesidades de los sectores más vulnerables de la sociedad capitalina. El gobierno actual si busca un cambio real en la atención a los problemas fundamentales de esta sociedad, política de la cual señalaré, sin ser todos, los siguientes puntos: a) atención a grupos vulnerables de bajo o nulo poder de compra que va desde personas de tercera edad hasta personas de capacidades diferentes; b) atención educativa que se traduce en la Universidad de la Ciudad de México y 15 preparatorias; c) creación de empleos sea por la vía de la obra pública o por acuerdo con la iniciativa privada; d) lucha frontal contra la corrupción en instituciones públicas; e) créditos para el mejoramiento de vivienda; f) lucha frontal contra la delincuencia organizada o individual; elementos que en su conjunto pretenden mejorar la calidad de vida de los habitantes de la Ciudad; sin embargo para algunos analistas y políticos, esta política es populista a pesar de encontrarse ausentes los elementos del corporativismo que van desde el condicionamiento del los apoyos con fines electorales, hasta la afiliación forzada a un partido político.

3.2. EL SISTEMA FINANCIERO ACTUAL

En clara diferencia del anterior que era parte de una dependencia del Ejecutivo Federal, y donde la Tesorería del Distrito Federal era parte de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, hoy forma parte de una Secretaría de Finanzas propia cuyo titular es designado por el Jefe de Gobierno del Distrito Federal, al igual que el Tesorero y demás funcionarios que la integran de acuerdo con el artículo 67 fracción V, del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal y a su vez la Asamblea Legislativa se encuentra facultada tanto para emitir el Código Financiero, como la respectiva Ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos. Así el conjunto de representantes populares, funcionarios e instituciones, determinan el funcionamiento, origen y destino de las finanzas del Distrito Federal, por lo que a continuación como primer punto se analizará a la Tesorería.

3. 2. 1. EL ÓRGANO RECAUDADOR

Si bien el órgano formal encargado de la recaudación es la Tesorería del Distrito Federal, esta es parte de la Secretaría de

Finanzas, institución que en estos momentos cuenta con una misión, objetivos y atribuciones plenamente definidos y que son:

“MISIÓN

Coadyuvar a un desarrollo significativo y sustentable de la Ciudad de México mediante un sistema tributario eficaz y equitativo, así como a través de la transparencia en el ejercicio del gasto.

A la Secretaría de Finanzas corresponde el despacho de las materias relativas a:

- ° El desarrollo de las políticas de ingresos y administración tributaria.
- ° La programación, presupuestación y evaluación del gasto público del Distrito Federal.
- ° Así como representar el interés del Distrito Federal en controversias fiscales y en toda clase de procedimientos administrativos ante los tribunales en los que se controvierta el interés fiscal de la Entidad

OBJETIVOS

Lograr un ejercicio del gasto público racional y eficiente atendiendo a los criterios de austeridad en materia de erogaciones

administrativas y privilegiando el gasto en materia de salud, vivienda, educación, combate a la delincuencia y de infraestructura física para la ciudad

Implantar una política de ingresos cuyos objetivos sean el de redistribuir equitativamente las cargas fiscales entre los diferentes grupos sociales, así como fortalecer el carácter progresivo del sistema tributario local. Así también, incrementar la eficiencia en la recaudación a partir de una política de simplificación de trámites y de modernización administrativa.

Lograr una eficiencia en la concentración y control de los recursos fiscales de la ciudad, conduciendo con responsabilidad la política de deuda pública (los objetivos son determinados por el Jefe de Gobierno para esta secretaria)¹⁰¹.

ATRIBUCIONES

Estas se encuentran contenidas en el artículo 30 de la Ley Orgánica de la Administración Pública, el cual por su importancia

¹⁰¹ Misión y Objetivos de la Secretaría de Finanzas del Gobierno del Distrito Federal, Información obtenida de la página de Internet del Gobierno del Distrito Federal, México, 2 de agosto de 2003.

transcribo a continuación, destacando en negrillas sus aspectos relevantes:

(CUADRO ELABORADO POR EL TESISISTA¹⁰²)

Artículo 30.- A la Secretaría de Finanzas corresponde el despacho de las materias relativas a: **el desarrollo de las políticas de ingresos y administración tributaria, la programación, presupuestación y evaluación del gasto público del Distrito Federal**, así como representar el interés del Distrito Federal en controversias fiscales y en toda clase de procedimientos administrativos ante los tribunales en los que se controvierta el interés fiscal de la Entidad.

Específicamente cuenta con las siguientes atribuciones:

- I. Elaborar el Programa Operativo** de la Administración Pública del Distrito Federal, para la ejecución del Programa General de Desarrollo del Distrito Federal;
- II. Elaborar el presupuesto de ingresos** de la Entidad que servirá de base para la formulación de la iniciativa de Ley de Ingresos del Distrito Federal;
- III. Formular y someter a la consideración del Jefe de Gobierno el proyecto de los montos de endeudamiento** que deben incluirse en la Ley de Ingresos, necesarios para el financiamiento del presupuesto;
- IV. Recaudar, cobrar y administrar los impuestos, derechos, contribuciones de mejoras, productos, aprovechamientos y demás ingresos** a que tenga derecho el Distrito Federal en los términos de las leyes aplicables;
- V. Ordenar y practicar visitas domiciliarias** para comprobar el cumplimiento de las obligaciones establecidas en el Código Financiero y demás disposiciones legales aplicables;
- VI. Determinar, recaudar y cobrar los ingresos federales coordinados**, con base en las leyes, convenios de coordinación y acuerdos que rijan la materia, así como ejercer las facultades de comprobación que las mismas establezcan;
- VII. Imponer las sanciones que correspondan por infracciones a disposiciones fiscales** y demás ordenamientos fiscales de carácter local o federal, cuya aplicación esté encomendada al Distrito Federal;
- VIII. Ejercer la facultad económico coactiva, para hacer efectivos los**

¹⁰² “Ley Orgánica de la Administración Pública del Gobierno del Distrito Federal”, edición propia del Gobierno del Distrito Federal, México, 2002, p. 21-22.

créditos fiscales a favor del Distrito Federal;

IX. Vigilar y asegurar en general, el cumplimiento de las disposiciones fiscales;

X. Formular las querellas y denuncias en materia de delitos fiscales y de cualquier otro que represente un quebranto a la hacienda pública del Distrito Federal;

XI. Representar en toda clase de procedimientos judiciales o administrativos los intereses de la hacienda pública del Distrito Federal, y los que deriven de las funciones operativas inherentes a los acuerdos del Ejecutivo Federal en materia de ingresos federales coordinados;

XII. Dictar las normas y lineamientos de carácter técnico presupuestal a que deberán sujetarse las dependencias, órganos desconcentrados y entidades, para la formulación de los programas que servirán de base para la elaboración de sus respectivos anteproyectos de presupuesto;

XIII. Formular el Proyecto de Presupuesto de Egresos y presentarlo a consideración del Jefe de Gobierno, considerando especialmente los requerimientos de cada una de las Delegaciones;

XIV. Controlar el ejercicio del presupuesto de egresos del Distrito Federal y evaluar el resultado de su ejecución;

XV. Formular la cuenta anual de la hacienda pública del Distrito Federal;

XVI. Intervenir en la autorización y evaluación de los programas de inversión de las dependencias y entidades de la Administración Pública del Distrito Federal;

XVII. Emitir opinión sobre los precios y tarifas de los bienes y servicios de la Administración Pública del Distrito Federal;

XVIII. Formular los proyectos de leyes y disposiciones fiscales del Distrito Federal, así como elaborar las iniciativas de Ley de Ingresos y Decreto de Presupuesto de Egresos del Distrito Federal;

XIX. Llevar y mantener actualizados los padrones fiscales;

XX. Expedir las reglas de carácter general en materia de hacienda pública a que se refiere el Código Financiero del Distrito Federal, y

XXI. Las demás que le atribuyan expresamente las leyes y reglamentos

Los objetivos de la Secretaría de Finanzas permiten una clara lectura de la política fiscal de la actual administración al establecer que

el gasto público debe aplicarse con un criterio de austeridad, pero privilegiando el gasto en materia de salud, vivienda, educación, combate a la delincuencia e infraestructura de la Ciudad, bajo una política fiscal que redistribuya equitativamente las cargas fiscales entre los diferentes grupos sociales, fortalezca el carácter progresivo del sistema tributario local, incrementando la eficiencia recaudatoria a partir de la simplificación de trámites y la modernización administrativa, así como un endeudamiento responsable. Por lo que toca a los trámites que enfrenta un contribuyente a la fecha se han detectado a la fecha que existen “300 con 84 requisitos”¹⁰³, mismos que se reducirán y simplificarán a partir de devolverle al contribuyente la confianza en su palabra.

Habiendo establecido la misión, objetivos y atribuciones de la Secretaría de Finanzas, queda ahora establecer su estructura de la dentro de la cual se inscribe la Tesorería como órganos recaudador específico, misma que de acuerdo con el artículo 3, fracción I, del Reglamento Interior de la Administración Pública del Distrito Federal, es calificado como una Unidad Administrativa, con capacidad de decisión y ejecución, así mismo de acuerdo con el artículo 7, fracción

¹⁰³ Dato obtenido a partir de un boletín de circulación interna de la Tesorería, a partir de un estudio propio del 7 de agosto de 2003.

VIII, a la Secretaría de Finanzas para el despacho de los asuntos de su competencia se le adscriben las Unidades Administrativas, las Unidades Administrativas de Apoyo Técnico-Operativo que cito a continuación dividiendo los que corresponden a la Subsecretaría de Egresos, de los correspondientes a la Tesorería.

A) Subsecretaría de Egresos, a la que quedan adscritas:

- 1.- Dirección General de Política Presupuestal;
- 2.- Dirección General de Control y Evaluación;
- 3.- Dirección General Sectorial Programático-Presupuestal de Desarrollo sustentable y Delegaciones, y
- 4.- Dirección General Sectorial Programático-Presupuestal de Progreso con Justicia, Gobierno, Seguridad Pública, Administración y Finanzas.¹⁰⁴

B) Tesorería del Distrito Federal, a la que quedan adscritas:

- 1.- Subtesorería de Política Fiscal;
- 2.- Subtesorería de Administración Tributaria, a la que quedan adscritas:
 - 2.1. Dirección de Registro;
 - 2.2. Dirección de Servicios al Contribuyente;
 - 2.3. Dirección de Ingresos;
 - 2.4. Dirección de Ejecución Fiscal;
 - 2.5. Dirección de Normatividad;
 - 2.6. Coordinaciones de Operación Regional Tributaria, y Administraciones Tributarias.
- 3.- Subtesorería de Fiscalización, a la que quedan adscritas:
 - 3.1. Dirección de Programación y Control de Auditorías;
 - 3.2. Dirección de Auditorías Directas;
 - 3.3. Dirección de Revisiones Fiscales; y
 - 3.4. Dirección de Evaluación y Procedimientos Legales.
- 4.- Subtesorería de Catastro y Padrón Territorial¹⁰⁵

¹⁰⁴ "Reglamento Interior de la Administración Pública del Distrito Federal", Publicado en la *Gaceta Oficial del Distrito Federal* el 28 de diciembre de 2000, tomado de la página de Internet de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal.

Por ser la parte central de presente subtema el órgano recaudador que es la Tesorería de lo citado se puede observar que esta actualmente integrada por cuatro subtesorerías, mismas que permiten la recaudación, siendo de ellas la Subtesorería de Administración Tributaria la responsable de las Administraciones Tributarias y sus auxiliares, convirtiéndose así en uno las afluentes más importantes para la captación de los ingresos.

A efecto de cerrar el presente apartado solo citaré las facultades del Titular de la Tesorería y la Conformación de las Administraciones Tributarias.

Corresponde al titular de la Tesorería del Distrito Federal:

I. Someter a la consideración superior las bases a que habrá de sujetarse la política fiscal de la Hacienda Pública del Distrito Federal, acorde con el Programa General de Desarrollo del Distrito Federal;

II. Coordinar el proyecto y cálculo de los ingresos del Distrito Federal, elaborar el presupuesto de ingresos y formular el anteproyecto de iniciativa de Ley de Ingresos del Distrito Federal, con la participación de la Procuraduría Fiscal del Distrito Federal;

III. Participar en la formulación de los anteproyectos de iniciativas de leyes fiscales del Distrito Federal, sus reformas y adiciones, en coordinación con la Procuraduría Fiscal del Distrito Federal;

IV. Interpretar y aplicar en el orden administrativo, las leyes y demás disposiciones fiscales del Distrito Federal, así como las de carácter federal cuya aplicación esté encomendada al propio Distrito

¹⁰⁵ Ibidem.

Federal;

V. Proponer para aprobación superior, la política de bienes y servicios del Distrito Federal y, con base en ella, autorizar los precios y tarifas que se utilicen;

VI. Participar en la formulación, vigilancia y cumplimiento de los acuerdos de colaboración administrativa en materia fiscal federal, en los términos de las leyes y reglamentos aplicables;

VII. Realizar los estudios de mercado inmobiliario, a efecto de determinar los valores catastrales, así como de aquéllos orientados a definir y establecer la política tributaria, para determinar tasas y tarifas impositivas en materia de contribuciones relacionadas con bienes inmuebles;

VIII. Llevar y mantener actualizados los padrones de contribuyentes;

IX. Administrar, recaudar, comprobar, determinar, notificar y cobrar las contribuciones, los aprovechamientos y sus accesorios, así como los productos señalados en la Ley de Ingresos del Distrito Federal;

X. Administrar las funciones operativas inherentes a la recaudación, comprobación, determinación y cobro de los ingresos federales coordinados, con base en los acuerdos del Ejecutivo Federal;

XI. Expedir las constancias o credenciales del personal que se autorice para llevar acabo visitas domiciliarias, auditorías, inspecciones o verificaciones, avalúos, liquidaciones de créditos fiscales, citatorios, notificaciones y todos los actos inherentes al procedimiento administrativo de ejecución, así como autorizar a las personas físicas y morales, como auxiliares de la Tesorería del Distrito Federal;

XII. Ordenar la práctica de visitas domiciliarias, auditorías, la revisión de dictámenes y declaraciones, así como visitas de inspección y verificación, para comprobar el cumplimiento de las obligaciones fiscales de los contribuyentes, responsables solidarios y demás obligados en materia fiscal;

XIII. Ejercer la facultad económico coactiva, mediante el procedimiento administrativo de ejecución, para hacer efectivos los créditos fiscales del Distrito Federal y los de carácter Federal, en los términos de las disposiciones fiscales aplicables y de los acuerdos

¹⁰⁶ Ibidem. artículo 35.

del Ejecutivo Federal;

XIV. Recibir y resolver las solicitudes de devolución o compensación, de créditos fiscales a favor de los contribuyentes, en los términos y con las modalidades que señalen las leyes fiscales aplicables, así como los acuerdos del Ejecutivo Federal;

XV. Recibir, tramitar y resolver las solicitudes de los contribuyentes, en materia de pago a plazos de los créditos fiscales del Distrito Federal y los de carácter federal, en los términos de las disposiciones fiscales aplicables y de los acuerdos del Ejecutivo Federal;

XVI. Aceptar, previa calificación, las garantías que otorguen los contribuyentes, para asegurar el interés fiscal respecto de los créditos fiscales del Distrito Federal, y los de carácter federal en los términos de las disposiciones fiscales aplicables y de los acuerdos del Ejecutivo Federal, así como registrarlas, autorizar su sustitución, cancelarlas, hacerlas efectivas, ordenar su ampliación o resolver su dispensa, cuando sea procedente;

XVII. Calificar, aceptar, registrar, conservar en guarda y custodia, sustituir, cancelar, devolver y hacer efectivas las garantías que se otorguen en favor del Distrito Federal;

XVIII. Imponer las sanciones que correspondan por infracciones a las disposiciones fiscales del Distrito Federal y a las de carácter federal, cuya aplicación esté encomendada al propio Distrito Federal;

XIX. Rendir conjuntamente con la Dirección General de Administración Financiera, las cuentas de las operaciones coordinadas a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público;

XX. Recibir, tramitar y resolver las solicitudes de cancelación de créditos fiscales, así como de condonación de multas conforme a las disposiciones legales aplicables.

XXI. Representar en toda clase de procedimientos judiciales o administrativos, los intereses de la Hacienda Pública del Distrito Federal y los que deriven de las funciones operativas inherentes a los acuerdos del Ejecutivo Federal, en materia de ingresos federales coordinados;

XXII. Proponer a la consideración del superior, las normas jurídicas y administrativas, que tiendan al establecimiento de los procedimientos tributarios más adecuados, para el financiamiento del gasto del Distrito Federal;

XXIII. Elaborar y someter a la consideración del superior, sus programas de descentralización y desconcentración administrativa;

XXIV. Establecer el número, denominación, sede y circunscripción territorial, de las Administraciones Tributarias;

XXV. Evaluar cuantitativa y cualitativamente, la eficiencia de la operación de las Unidades Administrativas y Unidades Administrativas de Apoyo Técnico-Operativo adscritas a la Tesorería del Distrito Federal, estableciendo relación entre los resultados y avances y el costo de los programas respectivos;

XXVI. Coordinar la integración y análisis de la información de ingresos, para cumplimentar la obligación de informar a los órganos de control presupuestal;

XXVII. Representar los intereses de las Dependencias, Unidades Administrativas, Órganos Desconcentrados y Entidades de la Administración Pública, en la compensación de adeudos con Dependencias y Entidades del Gobierno Federal;

XXVIII. Recibir, analizar y resolver las solicitudes de reconocimiento de enteros realizados por los contribuyentes, conforme a las disposiciones legales aplicables; y

XXIX. Las demás facultades que le señalen las disposiciones legales y reglamentarias; las que le sean conferidas por sus superiores jerárquicos, así como las que correspondan a las Unidades Administrativas que le sean adscritas.¹⁰⁶

Es de hacer notar que a pesar de que se le establecen una serie de obligaciones estas se cumplen con el apoyo de las respectivas Subtesorerías, Direcciones y Administraciones Tributarias a su cargo, con respecto a estas últimas su conformación es la siguiente:

(CUADRO ELABORADO POR EL TESISISTA¹⁰⁷)

Esta conformada por 8 cajas y 8 módulos cuyas funciones son las siguientes.

Cajas de la Administración.

➤ Reciben pagos emitidos por la Tesorería y remitidos por

¹⁰⁷ Del examen de los manuales de la administración vigentes, correspondientes a las funciones relativas de las Subadministraciones de Servicios al Contribuyente, Ejecución Fiscal, Registro e Ingresos, además de los correspondientes a la Jefatura de Oficialía de Partes y el Código Financiero actual.

correspondencia, los emitidos por las propias administraciones tributarias, los realizados por la delegación y los enviados por la comisión de aguas (siempre y cuando sean del bimestre actual)

Cajas foráneas.

Reciben pagos relacionados con actas del registro civil y hospital.

- Las de Registro Civil, lo relativo a los distintos tipos de actas con costo por cada una de \$24.00, después de 6 actas su costo será de \$18.00
- Caja de Hospital Recibe pagos por servicios médicos hospitalarios exclusivos del hospital.

Modulo 9 Oficialia de Partes.

- Recibir toda solicitud o promoción de particulares, personas morales o físicas, o de entidades de gobierno debiéndole de regresar copia de acuse debidamente sellada y foliada.

Modulo 10 Tenencia Federal y local e incluso los de servicio público federal.

- Emite el formato de pago anual de tenencia, cuando este no ha llegado por correo, además:
 - Emite tanto año vigente como anteriores.
 - ❖ Para emitir tenencia de vehículos modelos 95 y posteriores se solicita copia de factura de origen (Primer factura) u original de carta factura así como copia de tarjeta de circulación.
 - ❖ Para modelos 95 y anteriores solo copia de la tarjeta de circulación (siempre y cuando sus datos sean correctos).
 - Cuando la tenencia haya sido emitida con datos incorrectos en alguna de sus partes, podrá iniciarse un trámite de corrección para efectos del pago actual y posterior.
 - El pago de derechos de alta con placa preasignada por control vehicular, debe contener fecha, sello y firma de autorización de la oficina emisora..

Modulo 11 Recibe Autodeterminadas.

- La "autodeterminada" (declaración de valor catastral) es un formato oficial de pago predial realizado para ser llenado bajo protesta de decir verdad y es una opción para el contribuyente cuando existe(n) impedimento(s) técnico(s) para proporcionarle el formato impreso del pago predial correspondiente, cuando se trate de un empadronamiento, alguna corrección en sus datos o bien por el pago de diferencias (art. 30 CFDF).

Modulo 12 Notificación y Cobranza

- El contribuyente debe presentarse en él cuando le llegue algún requerimiento o invitación de pago, también podrá pasar al mismo para verificar si no tiene adeudos de algún bimestre anterior de predial con una antigüedad mayor a dos años contados a partir del año en curso, además:
 - Atiende multas impuestas por jueces del ramo penal o civil.
 - Se encarga además de multas de: SECOFI, PROFECO, de control vehicular, de contratos de arrendamiento, de nóminas y tenencia.

Modulo 13 Trámites al Padrón

- En el se efectúan todos los cambios al padrón catastral desde adquisición de inmuebles, hasta cambios de propietario, superficie, uso etc. para ello es necesario presentar original y copia de la escritura y la última copia del pago predial, identificación oficial o en su caso carta poder o poder notarial. Así como modificaciones al padrón de nóminas y padrón vehicular.

Modulo 14 Expedite boletas de predial del año en curso y anterior.

- Imprime boletas de adeudos de impuesto predial del año en curso y anteriores siempre y cuando no estén requeridos y se le puede expedir la boleta con la sola presentación de su número de cuanta correcto.
- También verifica los pagos y/o adeudos de tenencias con solo proporcionar las placas del vehículo, además de mercados y nóminas.

Modulo 15 empadronamientos y contratos.

- Aquí se realizan los empadronamientos (consistentes en inscribir al padrón catastral la propiedad a nombre de su propietario(s), siempre y cuando presente escritura notarial o sentencia de autoridad civil debidamente certificada; también se puede inscribir a nombre de propietario o poseedor de buena fe, si así lo determina el contribuyente siempre que cuente con su número de cuenta de predial.
- Modificaciones como son cambio o corrección en el nombre del propietario, corrección de domicilio, subdivisiones, fusiones, modificaciones en la construcción, actualización a las bases del impuesto como son **uso, tipo, clase y antigüedad**, esto es si se utiliza su propiedad para fines habitacionales, comerciales, oficinas, abasto, industriales, culturales, deportivos,

estacionamiento, si es baldío o mixto; la clase consiste en los materiales de construcción y la antigüedad es el tiempo que tiene la construcción a partir de su última modificación o terminación. Como estos factores determinan el monto del impuesto, en caso de falsedad y de una verificación, el contribuyente tendrá que pagar las diferencias, así como las multas, recargos y gastos de ejecución generados.

- Puede solicitarse: la asignación de un número de cuenta cumpliendo con los requisitos de ley, o este se verifique por datos incorrectos o por duplicidad solicitar una búsqueda cartográfica y
- Se puede solicitar un traslado de pago, cuando se paga a una cuenta equivocada o por reasignación de la misma.
- **CONTRATOS DE ARRENDAMIENTO:** En el se dan las altas y bajas de los contratos de arrendamiento, es obligatorio hacerlo cuando se modifica la renta, se renueva contrato o se da por terminado. Si usted no avisa oportunamente la terminación de un contrato, los impuestos por arrendamiento se le seguirán cobrando independientemente de las multas que genere.
- Así como los trámites del impuesto sobre nomina, hospedaje y espectáculos públicos. Para todo trámite deben presentar el alta o modificación ante la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (formulario R-1), Cedula de Identificación Fiscal, Aviso de Alta Patronal ante el IMSS (solo que estén dados de alta los trabajadores ante este Instituto), Acta Constitutiva cuando se trate de una persona moral, Comprobante de domicilio, y poder notarial

Modulo 16 Informes.

- Se encuentra en el vestíbulo de la dependencia, a el se debe recurrir para cualquier duda.
- En el se solicitan.
 - ❖ Certificaciones
 - ❖ Constancias de no adeudos.
 - ❖ Compensaciones.
 - ❖ Aclaraciones por error en datos.
 - ❖ Devoluciones.
 - ❖ Ordenes de cobro por:
- Copias Certificas.
- Constancia de residencia.
- Escrituración.

- Derechos por servicios de control vehicular.
- Reposición de tarjeta de circulación.
- Cambio de Propietario.
- Reposición de engomado.
- entre otros...

La autoridad Fiscal contempla 4 beneficios para los contribuyentes morosos, que por alguna razón no pagaron a tiempo, tienen problemas de solvencia económica y que pueden encontrarse requeridos de acuerdo con el Código Financiero:

- ✓ **Artículo 53.- Autorización de pago en parcialidades hasta cuarenta y ocho meses esto es a petición del contribuyente.** Para alcanzar este beneficio deben tomar en consideración, que debe de depositar una fianza y el hecho de tener que pagar un interés de aproximadamente un 2% mensual de acuerdo a las tablas que emita los gobiernos local y federal.
- ✓ **Artículo 501 fracción VI** en caso de que una multa se pague dentro de los 15 días siguientes a la notificación la multa se reducirá en un 20% de su monto, sin necesidad de que la autoridad que la impuso dicte nueva resolución.
- ✓ Programa de reducción de multas, recargos y gastos de ejecución, conforme al decreto emitido por el jefe de gobierno en caso de que exista.
- ✓ **El trato a los contribuyentes debe ser cordial y amable tanto por el personal técnico operativo, así como por los jefes departamentales.**

En caso de no cumplir con este último punto puede presentar su queja ante las siguientes dependencias **CONTRALORÍA INTERNA DE LAS SECRETARÍA DE FINANZAS** al número telefónico 55-88-22-11 Ext. 1055, **TESORERO DEL DISTRITO FEDERAL, CONSEJO DE TRANSPARENCIA** a los números 55-75-18-63 y 55-59-38-32, **MINISTERIOS PÚBLICOS** correspondientes y en la propia administración tributaria puede acudir con el titular de alguna de las siguientes áreas:

SUBADMINISTRACIÓN DE EJECUCIÓN FISCAL.

SUBADMINISTRACIÓN DE REGISTRO.

SUBADMINISTRACIÓN DE SERVICIOS AL CONTRIBUYENTE.

SUBADMINISTRACIÓN DE INGRESOS.

O bien con el ADMINISTRADOR TRIBUTARIO DE LA UNIDAD.

En estas Administraciones Tributarias existen cuatro Subadministraciones que son la de Servicios al Contribuyente, Ejecución Fiscal, Registro e Ingresos que representan en forma descentralizada a sus respectivas Direcciones.

3.2.2. EL CÓDIGO FINANCIERO¹⁰⁸

Este representa la base legal generadora de los ingresos del Gobierno del Distrito Federal cuyas disposiciones son de "orden público e interés general, tienen por objeto regular la 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 consolidación del proyecto correspondiente, la contabilidad que de los ingresos, fondos, valores y egresos se realice para la formulación de la cuenta pública, las infracciones y delitos contra la hacienda local, las sanciones correspondientes, así como el procedimiento para interponer los medios de impugnación que el mismo establece"¹⁰⁹, este en un afán de englobar todos los supuestos posibles para una mejor captación de

¹⁰⁸ Publicado en la Gaceta Oficial del Distrito Federal, el 31 de diciembre de 1994, por el Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, Dr. Ernesto Zedillo Ponce de León y por la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, con vigencia a partir del 1 de enero de 1995.

¹⁰⁹ "Código Financiero del Distrito Federal", artículo 1, edición propias del Gobierno del Distrito Federal, edición 2003, p. 1.

los ingresos crea condiciones que no pocas veces complican los trámites de los contribuyentes, los cuales como cité anteriormente se estiman en un número de 300, con 84 requisitos, desde luego existen dos factores externos que han llevado a este extremo: uno la corrupción que ha obligado a la autoridad a poner una serie de candados administrativos que dificultan los diversos trámites, situación que se ve reforzada por la actitud de evasión fiscal que priva en no pocos contribuyentes, a esto se suma una deficiencia tanto en padrones como en equipo, lo cual no solo hace inviable el cobro de diversas contribuciones; sino también hace de difícil aplicación el contenido y espíritu del citado Código Financiero.

Respecto a los ingresos el contenido de su artículo 5° es expreso ya que “menciona cuales son los tipos de ingresos que el Distrito Federal tiene derecho a percibir. Ellos son las contribuciones, los aprovechamientos, los productos y demás ingresos que establezcan las leyes. Por su parte el artículo 24 de ese mismo ordenamiento clasifica a las contribuciones en impuestos, contribuciones de mejoras, aprovechamientos de seguridad social y derechos.

Los impuestos son las fuentes que mayores montos reportan de al Distrito Federal en términos de recaudación. Están previstas en el

Código Financiero e incluyen los siguientes: impuesto predial, impuesto sobre adquisición de inmuebles, impuesto sobre espectáculos públicos, impuesto sobre loterías, rifas, sorteos y concursos, impuesto sobre nóminas, impuesto sobre tenencia de uso de vehículos, e impuesto sobre la adquisición de vehículos automotores usados (...) y el impuesto por la prestación de servicios de hospedaje.

En cuanto a los derechos, también se encuentran listados uno por uno en el Código Financiero, y entre ellos podemos encontrar los derechos por el suministro de agua, derechos por servicios de prevención y control de la contaminación ambiental, por servicios de construcción y operación hidráulica, por la expedición de licencias, por servicios de control vehicular y muchos más¹¹⁰, además de los establecidos por los artículos 270 y 280 del citado ordenamiento.

Un aspecto más es el problema que presenta el cobro de los créditos fiscales por medio del procedimiento administrativo de ejecución, debido no solo a la serie de recursos que puede interponer el contribuyente los cuales demoran la ejecución del mismo y pueden crear la condición de prescripción del crédito fiscal, sino también al

¹¹⁰ Serna de la Garza, José María, "Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, comentado", coedición del Departamento del Distrito Federal y del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1996, p. 162.

gran volumen que existe de los mismos, de los cuales se estima que solo una quinta parte de ellos son viables de recuperación, además de ser créditos de una importante cuantía.

3.2.3. LEY DE INGRESOS¹¹¹

En cuanto a los ingresos tanto la Constitución Federal como el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal son claros al determinar con relación a la Ley de Ingresos que es una facultad del Jefe de Gobierno del Distrito Federal enviar a mas tardar el día treinta de noviembre, la iniciativa de la Ley de Ingresos para el año inmediato siguiente, o hasta día veinte de diciembre, cuando inicie su encargo en dicho mes (artículos 122 de la Constitución Federal, Base Primera, fracción V, inciso b y 67 fracción XII, del Estatuto de Gobierno), a su vez la Asamblea Legislativa deberá formular anualmente su proyecto de presupuesto al Jefe de Gobierno del Distrito Federal, para que este lo incluya en su iniciativa, a fin de que la Asamblea se encuentre en aptitud de examinar, discutir y aprobarla, cuidando dos aspectos fundamentales; aprobar primero las contribuciones que permitan cubrir

¹¹¹ Ley de Ingresos del Distrito Federal, publicada en la Gaceta de Gobierno del Distrito Federal el 31 de diciembre de 2002, con vigencia a partir del primero de enero del 2003, publicación propia del Gobierno del Distrito Federal, México 2003.

el presupuesto y no incorporar montos de endeudamiento mayores a los aprobados por el Congreso de la Unión.

La Ley de ingresos “es un documento legal que recibe el nombre de presupuesto de ingresos, o como se le denomina en México y algunas otras naciones. Ley de ingresos. En este documento legal se incorporan todos los conceptos por los que el Estado tendrá derecho de percibir determinadas cantidades durante el ejercicio fiscal, así como las características bajo las que va a percibir dichos ingresos,”¹¹² mismos que a continuación desgloso a fin de se tenga una idea de los distintos rubros por los cuales percibe ingresos el Distrito Federal

Como esta Ley de Ingresos es por ejercicio fiscal y en consecuencia anualizado, la siguiente información está sustentada en la Ley de Ingresos del Distrito Federal para el ejercicio 2003, de fecha treinta de diciembre de 2002, debidamente publicado en la Gaceta de Gobierno del Distrito Federal y con inicio de vigencia a partir del primero de enero de 2003, pasando a desglosarlos a continuación por rubros:

(CUADROS ELABORADOS POR EL TESISISTA)

I. IMPUESTOS sobre:

¹¹² Mabarak Cerecedo, Doricela, op. cit. p. 16 y17.

Adquisición de inmuebles. Espectáculos Públicos. Loterías, Rifas, Sorteos y Concursos.	Nóminas. Tenencia o uso de vehículos. Prestación de Servicios de Hospedaje
II. CONTRIBUCIONES DE MEJORAS:	
III. DERECHOS por la prestación de servicios de:	
Suministro de Agua. Registro Público de la Propiedad o del Comercio y el Archivo General de Notarías. Control Vehicular. Grúa y almacenaje de vehículos. Estacionamiento de vehículos en vía pública. Uso o Aprovechamiento de inmuebles. Cuotas de recuperación por Servicios Médicos. Registro Civil. Construcción y Operación Hidráulica y por la Autorización para usar las redes de agua y drenaje.	Expedición de Licencias. Alineamiento y Señalamiento de Número oficial y expedición de: Zonificación y de uso de inmuebles Descarga a la red de Drenaje. Recolección y Recepción de Residuos Sólidos. Uso de centros de transferencia modal. Supervisión y Revisión de las Obras Públicas. Sujetas a Contrato, así como la Auditoria de las mismas. y Otros derechos.
IV. CONTRIBUCIONES NO COMPRENDIDAS EN LAS FRACCIONES PRECEDENTES:	
V. ACCESORIOS:	
VI. PRODUCTOS: Por la prestación de Servicios que corresponden a:	
1. Funciones de derecho privado a) Policía auxiliar. b) Policía Bancaria e industrial. c) Otros.	2. Bienes del Dominio Privado a) Tierras y construcciones. b) Enajenación de muebles e inmuebles c) Planta de asfalto d) Productos que se destinen a la unidad generadora de los mismos e) Venta de hologramas de verificación vehicular obligatoria. f) otros.
VII. APROVECHAMIENTOS:	

Multas de tránsito. Otras Multas Administrativas, así como las impuestas por Autoridades Judiciales y reparación de daño denunciado por ofendidos. Recuperación de Impuestos Federales. Venta de Bases para licitaciones públicas. Por el uso de vías y áreas públicas para el uso de las actividades comerciales,	Aprovechamientos que se Destinen a la Unidad Generadora de los mismos. Sanciones, Responsabilidades e Indemnizaciones. Resarcimientos. Seguros, Reaseguros, Fianzas y Caucciones. Donativos y Donaciones. Otros no especificados.
VIII. POR LAS ACCIONES DE AMPLIACIONES DE LA BASE DE CONTRIBUYENTES Y DE FISCALIZACIÓN:	
Impuestos. Contribuciones de mejoras. Derechos.	Productos. Aprovechamientos.
IX. ACTOS DE COORDINACIÓN DERIVADOS DEL ACUERDO DE COLABORACIÓN ADMINISTRATIVA:	
Por la Participación en la Recaudación del impuesto sobre Tenencia o uso de vehículos. Impuesto sobre automóviles nuevos. Por incentivos de Fiscalización y Gestión de cobro: a) Por el impuesto al valor agregado b) Por el impuesto al activo. c) Por el impuesto Especial sobre Producción y Servicios.	d) Por Gastos de Ejecución. e) Por impuesto sobre la Renta personas físicas. e.1) Pequeños Contribuyentes. e.2) del Régimen Intermedio. e.3) por enajenación de bienes inmuebles y construcciones. e.4) Otros. f) Otros Por multas administrativas impuestas por autoridades no fiscales.
X. PRODUCTOS FINANCIEROS:	
XI. PARTICIPACIONES DE INGRESOS FEDERALES:	
Por el fondo general de participaciones. Por el fondo de fomento municipal	Participaciones en impuestos especiales sobre Producción y Servicios.
XII. TRANSFERENCIAS FEDERALES:	

<p>Aportaciones Federales.</p> <p>a) Fondo de aportaciones para los servicios de salud.</p> <p>b) Fondo de aportaciones múltiples</p> <p>c) Fondo de aportaciones para la Seguridad Pública de los Estados y del Distrito Federal.</p>	<p>d) Fondo de aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y las demarcaciones territoriales del Distrito Federal.</p> <p>Programas de Participación Federal.</p> <p>a) Convenios con la Federación.</p> <p>b) Programa de apoyo para el fortalecimiento de Entidades Federativas.</p>
--	---

XIII. ORGANISMOS Y EMPRESAS:

<p>Sector Transporte</p> <p>a) Sistema de Transporte Colectivo (STC).</p> <p>b) Servicio de Transportes Eléctricos del Distrito Federal (STE).</p> <p>c) Red de Transporte de Pasajeros del Distrito Federal (RTP).</p> <p>Sector vivienda</p> <p>a) Instituto de la Vivienda del Distrito Federal (INVI).</p> <p>b) Fideicomiso de Recuperación Crediticia de la vivienda popular II (FIDERE II).</p> <p>Sector Educación, Salud y Asistencia Social.</p> <p>a) Servicios de Salud Pública del Distrito Federal.</p> <p>b) Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia del Distrito Federal.</p>	<p>Cajas de Previsión.</p> <p>a) Caja de previsión de los trabajadores de lista de raya del Distrito Federal (CAPTRALIR).</p> <p>b) Caja de previsión de la Policía Preventiva del Distrito Federal (CAPREPOLI).</p> <p>Otras Entidades.</p> <p>a) Fondo de desarrollo económico del Distrito Federal (FONDECO).</p> <p>b) Fondo para el desarrollo social de la Ciudad de México.</p> <p>c) Corporación Mexicana de Impresión S.A. de C. V. (COMISA).</p> <p>d) Servicios Metropolitanos S.A. de C.V.</p>
---	--

XIV. ADEUDOS EN EJERCICIOS FISCALES ANTERIORES (ADEFAS)

XV. ENDEUDAMIENTO NETO
TOTAL A RECAUDARSE EN EL 2003, \$ 77,974,365,300.00¹¹³

3.2.4. EL PRESUPUESTO DE EGRESOS¹¹⁴

Consecuencia lógica del presupuesto de ingresos es el presupuesto de egresos, el cual expresa el gasto público y el destino de los diferentes a través de montos diferenciados dejando ver la intencionalidad de los mismos y en consecuencia los fines del estado, “sean estos de orden materialista o idealista”¹¹⁵ por ser este el marco jurídico-económico por medio del cual se manifiestan las erogaciones del Estado tendientes a satisfacer las necesidades de la sociedad, desde luego en el presente caso estamos frente a una entidad federativa denominada Distrito Federal, misma que a partir del cinco de diciembre de 1997, cuenta con una Asamblea Legislativa y un Jefe de Gobierno propios facultados para establecer su presupuesto de egresos de conformidad con la fracción V, inciso b del artículo 122 de nuestra Constitución Federal y 42 fracciones II y III y 67 fracción XII, del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal vigentes.

¹¹³ Ley de Ingresos del Distrito Federal, op. cit. p. 1-5.

¹¹⁴ Presupuesto de Egresos del Distrito Federal, publicado en la Gaceta de Gobierno el 31 de diciembre de 2002, con vigencia a partir del primero de enero del 2003 ediciones propias del Gobierno del Distrito Federal, México, 2003.

¹¹⁵ Arnaiz Amigo, Aurora, op. cit. p. 164.

El gasto público es un tema “fundamental para la ciencia de las finanzas públicas y para el propio derecho financiero, debido que el Estado está involucrado con los sectores social y privado, en el avance económico de la sociedad en su conjunto, con el fin de que la inversión gubernamental aliente el crecimiento y proteja los sectores sociales más desprotegidos, para alcanzar efectivamente el bien común”¹¹⁶, existen enfoques, principios y requisitos técnicos sobre el gasto público que son:

(CUADRO ELABORADO POR EL TESISISTA)

Posibles clasificaciones sobre el gasto público:

a).- Criterio Administrativo: Toma como referente la estructura orgánica del Estado y lo analiza a partir de las unidades administrativas que lo ejercen; b).- Criterio Funcional: Este es muy moderno y atiende a la función que desempeña el gasto por ejemplo vivienda, salud, educación etc. y c).- El Económico: Este clasifica los egresos en gasto corriente, operativo o de financiamiento y gasto de capital o de inversión.

Principios que rigen el presupuesto de egresos:

1.- De universalidad: al incluir todas las previsiones de gastos contemplados por el ente público para un ejercicio fiscal determinado y se fundamenta en el artículo 126 de la Constitución Federal; 2.- De Unidad: Es complemento del principio anterior ya que no deben existir de forma simultanea dos o más presupuesto de egresos, para aplicarse a una misma dependencia en un mismo ejercicio; 3.- De especialidad; dentro de un presupuesto de egresos no deben de asentarse las partidas en forma genérica o abstracta y 4.- De anualidad; como los ingresos se proyectan por ejercicio fiscal, mismo que corresponde a un año, consecuentemente el presupuesto de egresos debe ser por el mismo periodo.

¹¹⁶ Mabarak Cerecedo, Doricela, op. cit. p. 22,

Requisitos técnicos del presupuesto:

a.- Debe ser programático; al ser elaborado en base a un plan de trabajo, objetivos y actividades, estimados en dinero y con una calendarización de las partidas presupuestales, precisando tiempos y movimientos; b.- Distribución y administración del presupuesto en un documento técnico contable donde se señale por separado la unidad administrativa que lo va a recibir, el programa o subprograma que va a costear; c.- Previsión presupuestaria para armonizar los ingresos proyectados con los gastos programados; d.- Claridad y publicidad del presupuesto, parte de la claridad que debe contener, además de publicarse con las formalidades de ley y su difusión entre la sociedad para su conocimiento y e.- exclusividad presupuestal, consistente en que el presupuesto de egresos solo debe contemplar única y exclusivamente los gastos gubernamentales.¹¹⁷

De acuerdo con los principios y requisitos técnicos citados, el decreto del presupuesto de egresos del Distrito Federal, para el ejercicio fiscal 2003, cumple con el de publicidad al haberse dado a conocer mediante la gaceta de Gobierno del Distrito Federal el día 31 de diciembre de 2002, para cobrar vigencia a partir del primero de enero del año en curso, además de ser universal, unitario, especializado y anualizado, en cuanto lo técnico se muestra programático, previsor, claro y exclusivo, la calendarización así como los tiempos y movimientos son parte de sus anexos.

¹¹⁷ El cuadro es una síntesis de los criterios, principios y requisitos del presupuesto de egresos que formula la Dra. Mabarak Cerecedo, Doricela, en su obra "Derecho Financiero Público", ya citada en la presente tesis, p. 23-31

En cuanto al criterio para su análisis me parece prudente el funcional en cuanto a la función a la cual se destina la erogación sobre todo si tomamos en cuenta el criterio del Gobierno del Distrito Federal expresado desde el año 2001 en términos de su Política Fiscal, en los siguientes términos "La actual administración del Gobierno del Distrito Federal se ha propuesto que su política fiscal tenga una clara orientación social, al dirigir sus acciones a elevar el nivel de bienestar de aquellos sectores de la población que se encuentren en condiciones de pobreza, sin dejar de mantener la capacidad de respuesta de este Gobierno a las demandas de la ciudadanía, para atender los servicios básicos de seguridad pública, procuración de justicia, salud, suministro de agua potable, drenaje, alumbrado público, recolección de residuos sólidos, así como mantenimiento y desarrollo de la infraestructura urbana de esta Ciudad.

La precaria situación en que viven grandes sectores de la población de esta Ciudad queda manifiesta en las cifras publicadas por el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI), ya que de la Población Económicamente Activa en el Distrito Federal (mayor de 12 años), 2,258,689 personas ganan menos de dos salarios mínimos y representan poco más de la cuarta parte de la población que habita en

esta Entidad, sin considerar, en su caso, a sus dependientes económicos. Adicionalmente, las remuneraciones reales del sector formal de la economía aún no han alcanzado los niveles observados en 1994, dado que el salario promedio de cotización al Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) en el Distrito Federal ha registrado una pérdida real del 24.0% en los últimos seis años.

En ese contexto, la actual administración durante el ejercicio presupuestal 2001 pretende seguir resarcando el poder adquisitivo de la población que paga sus impuestos en la Ciudad de México, a través del manejo de una política tributaria basada sólo en la actualización de las cuotas y tarifas de las contribuciones, sin crear nuevos impuestos; proseguir con el otorgamiento de reducciones fiscales y apoyos a los sectores menos favorecidos de la sociedad (pequeñas empresas, jubilados, pensionados, discapacitados y personas de la tercera edad) y mantener al mismo nivel de los últimos cuatro años, la tarifa del servicio del transporte público de pasajeros¹¹⁸, a pesar de referirse este documento al año 2001, los ejes de la política fiscal no han variado y como ejemplo de ello tenemos los montos y destinos de las

¹¹⁸ "Política Fiscal del Gobierno del Distrito Federal", tomado del documento de Internet del mismo nombre, publicado por la Secretaría de Finanzas del Distrito Federal, el cual corresponde al año 2001, consultado en la vía citada el día 2 de agosto de 2003, p. 1-2.

siguientes partidas, (las cuales parten del estimado dado por el presupuesto de ingresos), de la cuales cito solo algunas sin ser todas: para las entidades de vivienda \$2,262,977,142.00 pesos; para organismos de Educación, Salud y Asistencia \$4,219,085,916.00 pesos; Gobierno y Seguridad Pública \$15,461,896,550.00 pesos; Progreso con Justicia \$13,068,012,978.00 pesos; Desarrollo Sustentable \$16,729,443,095.00 pesos; Transporte \$7,906,829,376.00 pesos; para la Jefatura de Gobierno del Distrito Federal y sus Secretarías \$22,397,233,710.00 pesos¹¹⁹, cifra esta última que si la comparamos contra todas las anteriores que suman \$59,648,245,767.00 pesos, no encontramos con una diferencia del 63% a favor del gasto social contra un 37% para el Gobierno del Distrito Federal y sus Secretarías.

A fin de dar mayor claridad a lo anterior me he permitido elaborar el siguiente cuadro resumen:

(CUADRO ELABORADO POR EL TESISTA)

Austeridad republicana:

Reducción de los salarios de los servidores públicos de alto nivel en un 15% en términos reales, eliminación de las coordinaciones administrativas y 140 cargos de Secretario Particular, reducciones al 50% de los gastos de publicidad en el gobierno, 70% en viáticos y pasajes, 25% en uso de líneas telefónicas, 10% en combustibles y

¹¹⁹ Cifras tomadas del "Presupuesto de Egresos del Distrito Federal para el Ejercicio 2003", op. cit. p. 5-10.

10% en arrendamiento de inmuebles, no adquisición de nuevos vehículos para funcionarios y un solo viaje al extranjero por Secretaría solo si es necesario; todo lo cual significó un ahorro de \$2,200 millones de pesos.

Redistribución del ingreso:

El Gobierno del Distrito Federal debe atender las demandas y necesidades de sus 8 millones 600 mil habitantes, además de prestar algunos servicios públicos a los habitantes de la zona metropolitana, lo cual da un universo de casi 18 millones de habitantes.

Considerando que el 14% de la población del Distrito Federal vive en condiciones de alta o muy alta marginación; 2 millones 600 mil padecen extrema pobreza y 2 millones 400 mil más no alcanzan ni siquiera a cubrir sus necesidades básicas. Por lo mismo los \$ 2,200 millones de pesos producto de la política de austeridad, se utilizan en promover el desarrollo social en programas como el de protección social y Construcción, Mejoramiento y Apoyo a la Vivienda. También contempla aumento salarial a todos los trabajadores en dos puntos porcentuales arriba de la inflación, excepto altos funcionarios.

En la Ciudad de México viven alrededor de 400 mil adultos de 70 años o más y dos tercios de ellos son mujeres, cuyo ingreso promedio llega a un salario mínimo, a pesar de que el 40% recibe una pensión de seguridad social la mayoría sufre desnutrición y padecimientos crónicos, por lo mismo:

a).- Se otorgó de inicio un apoyo de \$ 600 pesos mensuales a 200 mil adultos mayores que habitan zonas de muy alta, alta y media marginación, así como atención médica en 211 centros de salud y acceso gratuito al metro, trolebús, tren ligero y autobuses del Gobierno del Distrito Federal

b).- En materia habitacional, se ejecutaron en el año 2001, 25 mil acciones de vivienda, 15 mil créditos para ampliación de vivienda y construcción de 10 mil de estas con una inversión de \$2 mil 111 millones de pesos.

c).- Otorgamiento de 40 mil becas a niños, niñas, mujeres y hombres con discapacidad permanente que se encuentren en condiciones de pobreza y abandono, así como transporte gratuito, en forma similar a

¹²⁰ Información obtenida de los Bandos del Gobierno del Distrito Federal, números 4, 11, 14, 15, de fechas 10, 16, 20, 21 de siembre de 2000, Acuerdos del Jefe de Gobierno del Distrito Federal de fechas 3, 9 y 24 de enero de 2001, publicados por la Delegación Gustavo A. Madero, a través de la Coordinación de Comunicación Social, el año 2001, bajo el título "Bandos informativos y acuerdos emitidos por el Jefe de Gobierno del Distrito Federal Andrés Manuel López Obrador", sin número.

la de los adultos mayores;

d).- Otorgamiento de 16,666 becas para niñas y niños que se encuentren en condiciones de pobreza y vulnerabilidad social a fin de evitar la desintegración social;

e).- Mantenimiento a 443 unidades habitacionales de interés social; 31 mil créditos para fomentar el autoempleo y las micro y pequeñas empresas;

f).- La entrega de 106 millones de desayunos escolares en 2 mil 426 escuelas públicas de nivel preescolar, primaria y de educación especial;

g).- Entrega gratuita de 6,948 libros nuevos y reposición de 1,398,705 libros para 419 mil estudiantes de 860 secundarias públicas generales, técnicas y para trabajadores;

h).- Otorgamiento de 10 mil 595 becas de capacitación para adultos entre 40 y 55 años de edad y 4 mil 400 para la colocación de empleos en empresas ya establecidas, todas estas acciones con un costo de \$1,148,100,000 pesos, más los beneficios para los adultos mayores y la creación de las 15 escuelas preparatorias y la Universidad, y las acciones de vivienda;

La meta del actual Jefe de Gobierno del Distrito Federal, es la de establecer la Pensión Universal para los adultos mayores en la Ciudad de México.

Transparencia de los Ingresos y Egresos:

El 13 de diciembre de 2000, se crea la página de Internet del Gobierno del Distrito Federal, www.df.gob.mx, a fin de que se conozca el estado de los ingresos y egresos del sector central, así como los saldos de la mesa de dinero, así mismo creó el Consejo de Transparencia de las Finanzas Públicas del Distrito Federal.¹²⁰

Las cifras y datos anteriores nos muestran como a partir de un programa de austeridad republicana, se configuran fines del Gobierno del Distrito Federal en materia fiscal, los cuales me permito interpretar como una política tendiente no tanto al Estado Social, como al denominado Estado de bienestar el cual “tiene estrechos vínculos de conexión con la teoría económica de John M. Keynes, quien preconiza

el incremento en la demanda del consumidor aumentando el poder adquisitivo de las masas"¹²¹, misma que se hace evidente al momento de invertir este Gobierno en una serie de obras públicas de vialidad y remozamiento de la Ciudad de México como forma de generación de empleos, los cuales a su vez mejoran el poder de compra de aquellos que carecían de empleo, se suman a esta política el aumento de 2 puntos por encima de la inflación a los trabajadores del base del Gobierno del Distrito Federal, las tarjetas de apoyo económico para las personas de tercera edad, su exención de pago en transporte de Gobierno, medidas que en su conjunto fortalecen el poder de compra de la población del Distrito Federal y en consecuencia ponen en movimiento el ciclo económico de producción, venta, consumo.

¹²¹ Ojeda Marín, Alfonso, op. cit. p. 16.

CAPITULO IV

FACULTADES FISCALES DE LOS ÓRGANOS LOCALES DE GOBIERNO DEL DISTRITO FEDERAL

El análisis de las facultades fiscales de los órganos locales del Gobierno del Distrito Federal, obliga a plantear de forma previa cual es el campo de estudio de los derechos financiero, fiscal y administrativo, así como la relación existente entre ellos.

Si bien los ingresos y egresos de la hacienda pública por la esencia de la "materia y la regulación que exige, forman parte del derecho administrativo que, por su importancia y por sus especiales relaciones con la economía, tiende a segregarse constituyendo el derecho financiero o derecho de la finanzas públicas como una rama especial o autónoma del derecho público"¹, desde el punto de vista del maestro *Flores Zavala* el derecho financiero como tal puede "clasificarse en constitucional y ordinario, según se refiera a las normas establecidas en la Constitución o las que se encuentran en las leyes ordinarias"², y para su estudio encuentra que puede "dividirse en múltiples ramas; Tributario, Bienes del Estado, Empréstitos,

¹ Fraga, Gabino, "Derecho administrativo", cuadragésima segunda edición, editorial Porrúa, México, 2002, p. 315.

² Flores Zavala, Ernesto, "Finanzas públicas mexicanas", trigésima tercera edición, editorial Porrúa, México, 2001, p.11.

Organización de Oficinas de la Hacienda Pública, Contabilidad de la Hacienda Pública, etc.

De estas ramas la que se refiere a los impuestos: objeto, sujeto, cuotas, procedimientos de determinación, etc., recibe el nombre de Derecho Tributario y es el más importante del Derecho Financiero”³, con relación a este último el maestro *Emilio Margain Manautou*, citando a Giannini lo define como “el conjunto de normas que disciplinan la percepción, la gestión y la erogación de los medios económicos necesarios para la vida de los entes públicos (Instituciones de derecho tributario)”⁴, a su vez el maestro *Sergio Francisco de la Garza* lo define como “el conjunto de normas jurídicas que regulan la actividad financiera del Estado en sus tres momentos a saber: en el establecimiento de los tributos y obtención de la diversa clase de recursos, en la gestión o manejo de los bienes patrimoniales y en la erogación de los recursos para los gastos públicos, así como las relaciones jurídicas que en el ejercicio de dicha actividad se establecen entre los diversos órganos del Estado o entre dichos órganos y los particulares, ya sean deudores o acreedores del

³ Ibidem. p. 11-12.

⁴ Margain Manautou, Emilio, “Introducción al estudio del derecho tributario mexicano”, quinta edición, editado por la Universidad Nacional Autónoma de San Luis Potosí, México, 1979, p. 20.

Estado"⁵, así mismo el maestro *Emilio Margain* nos proporciona una definición de derecho fiscal o tributario con la siguiente explicación, "retomando a Bielsa en el sentido de que -el derecho fiscal es el conjunto de disposiciones legales y de principios de derecho público que regulan la actividad jurídica del fisco- sin embargo como bien aclara Andreozzi, poco a poco se van configurando los principios propios del tributo y no está lejano el día en que ya se pueda hablar, con autoridad de que el derecho tributario es independiente del derecho financiero y con un concepto distinto de que en la actualidad se le usa, al asimilársele el derecho fiscal"⁶, esta situación la sustenta el autor a partir de que contamos con una legislación fiscal y no tributaria, así mismo plantea que "se habla y se utilizan como sinónimos: Derecho Fiscal, Derecho Tributario y Derecho Impositivo"⁷, situación que de hecho tiende a crear confusiones; sin embargo con el paso del tiempo estos términos como los conceptos de derecho financiero, derecho fiscal y tributario se han decantado en función del desarrollo tanto de estas disciplinas, como del Estado y de su entorno económico nacional e internacional, por lo que a la fecha en el caso del derecho financiero este puede definirse como "-la rama del

⁵ De la Garza, Sergio Francisco, op. cit. p- 13

⁶ Ibidem. p. 22.

⁷ Margain Manautou, Emilio, op. cit. p. 13.

derecho integrada por un conjunto de normas que tienen por objeto regular las actividades económicas de los órganos públicos, tanto en lo que corresponde a la percepción de los ingresos, como en lo que respecta al ejercicio del gasto-. Su nombre debiera ser precisamente derecho financiero público, para distinguirlo con claridad del derecho financiero privado que, como rama de reciente creación, es también trascendente en la vida de las sociedades modernas⁸ y, a su vez el *Instituto de Investigaciones Jurídicas e la U.N.A.M.*, nos dice que “es el conjunto de normas jurídicas que sistematizan los ingresos y los gastos públicos, normalmente previstos en el presupuesto y que tienen por objeto regular las funciones financieras del Estado: la asignación de recursos; el pleno empleo con estabilización; la distribución del ingreso y el desarrollo económico”⁹, a diferencia de las primeras definiciones citadas de derecho financiero encontramos en estas últimas ya una distinción entre los derechos financiero público y privado, así como la mención del presupuesto como medio de regulación y asignación de los ingresos y egresos del Estado, y como un elemento novedoso la mención de dos supuestos, los cuales a mi

⁸ Mabarak Cerecedo, Doricela, “Derecho Financiero Público”, editorial Mc. Graw Hill, México, segunda edición, 2002, p. 8-0.

⁹ “Diccionario jurídico mexicano”, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la U. N. A. M., novena edición, editado en coedición con editorial Porrúa, México, 1996, p. 13.

parecer debiesen ser los fines del Estado moderno y que son: 1) la asignación de los recursos como una forma de redistribución del ingreso a sectores sociales determinados y 2) su orientación tendiente al desarrollo económico. Por último es de hacer notar que el derecho financiero se divide en derecho presupuestario y derecho fiscal y por lo que toca a su ámbito de aplicación se divide en nacional e internacional. El derecho presupuestario esta constituido por el conjunto de "normas jurídicas que regulan la planeación, organización, dirección y control del gasto público"¹⁰.

Con respecto al derecho financiero privado este por su propia naturaleza "se vincula con el derecho mercantil, con el civil y sobre todo con las figuras jurídicas cuyos antecedentes y complementos se encuentran en las instituciones de *ambos derechos*, *sin embargo* las cuestiones bancarias, bursátiles y demás actividades financieras, tanto del sector privado como del sector social, se encuentran en muchos casos reguladas por normas y autoridades pertenecientes al derecho financiero público"¹¹.

En cuanto al derecho fiscal y el derecho tributario, tal como se planteó suelen usarse como sinónimos, así como que el término más

¹⁰ Mabarak Cerecedo, Doricela, op. cit. p. 13.

¹¹ Mabarak Cerecedo, Doricela, op. cit. p. 11.

correcto es el de derecho tributario y que este debiese contar con autonomía, esta afirmación es producto de una polémica que continúa hasta la fecha, por lo mismo haré referencia a ambos iniciando con el derecho fiscal el cual puede definirse como “el conjunto de normas jurídicas que sistematizan y regulan los ingresos fiscales del Estado. Estas normas jurídicas comprenden el fenómeno fiscal como actividad del Estado, a las relaciones entre éste y los particulares y a su repercusión sobre estos últimos”¹², desde luego el maestro *Emilio Margain* hizo notar de origen que nuestra legislación utiliza el término fiscal y no tributario y como ejemplo de ello tenemos en el ámbito legislativo el Código Fiscal de la Federación y en lo académico el de la materia de Derecho Fiscal; sin embargo dentro del ámbito teórico-doctrinario aparece el derecho tributario como resultado de las contribuciones, precisando que la “hacienda del Estado se formó de dos tesoros, el del emperador (fisco) y el del pueblo (erario)”¹³, lo cual ha propiciado una serie de confusiones dentro del derecho fiscal, “debido a que los tratadistas de la materia lo conciben bajo diversos enfoques, al grado de que lo han llegado a confundir con el derecho financiero y con el derecho tributario, lo que ha generado anarquía en

¹² “Diccionario Jurídico Mexicano”, op. cit. p. 992.

¹³ *Ibidem.* p. 72.

el uso de este concepto”¹⁴. Así tenemos que mientras el derecho fiscal “se extiende a todo tipo de ingresos de derecho público que percibe la federación: contribuciones, productos, aprovechamientos y sus accesorios, todos regulados por la Ley de Ingresos de la Federación”¹⁵, y en el caso del Distrito Federal en su respectiva Ley de Ingresos, en cambio el derecho tributario estaría constituido por el “conjunto de materias exclusivamente relativas a la actuación del Estado en uso del poder de imposición, esto es, el de crear tributos, ingresos públicos coactivamente exigibles de los particulares, y a su actuación, en tanto el fisco, sea el ente recaudador de los tributos establecidos”¹⁶, en consecuencia al derecho tributario “corresponde a las contribuciones y efectos de su establecimiento”¹⁷, en tanto que el derecho fiscal comprende “lo relativo a todos los ingresos del Estado”¹⁸, además de que “nuestra legislación fiscal federal considera que es de carácter fiscal toda contraprestación que perciba el Estado por el uso, aprovechamiento o enajenación de bienes del dominio privado, tenemos que concluir que preferentemente debemos de

¹⁴ Ibidem. p. 22.

¹⁵ Ibidem. p. 22.

¹⁶ Ibidem. p. 22, apud., citando la explicación que hace del mismo Adolfo Atchabahian, en la revista “Lo contencioso tributario en América, segundo número extraordinario de la Revista del Tribunal Fiscal de la Federación.

¹⁷ Ibidem. p. 26.

¹⁸ Ibidem. p. 26.

hablar de un derecho fiscal y no de un derecho tributario”¹⁹ sin embargo como ambos términos se usan de forma indistinta, es decir como sinónimos, esta separación queda sujeta al análisis y debate académico, no así lo relativo al derecho financiero el cual por su propia naturaleza engloba dentro de sí al derecho fiscal.

Por su parte el derecho administrativo puede definirse como “la rama del derecho público que tiene por objeto regular la actividad de la administración pública, encargada de satisfacer las necesidades esenciales de la colectividad”²⁰, siendo en consecuencia el derecho por medio del cual el estado y sus diversos órganos de gobierno se vinculan con la sociedad, derivando de la misma los actos de autoridad y los correspondientes medios de defensa de los particulares, obvio es que una de estas formas de relación se da por medio de la actividad financiera del Estado y su actividad fiscal, y en presente caso entre los órganos de Gobierno del Distrito Federal y sus habitantes.

Producto de lo anterior es la relación del derecho administrativo con los derechos financiero y fiscal, donde encontramos que el primero se encarga de “estudiar la estructura, organización y

¹⁹ Margáin Manautou, Emilio. “Introducción al estudio del derecho tributario mexicano”, décimo sexta edición editorial Porrúa, México, 2003, p. 9.

²⁰ “Diccionario jurídico mexicano”, op. cit. P. 933.

funcionamiento de los diferentes órganos que componen a la administración pública. Las autoridades encargadas de realizar las actividades financieras del Estado, son sin duda las autoridades administrativas y de ahí se pueden deducir los importantes puntos de contacto y de interrelación que existen entre el derecho financiero y el derecho administrativo”²¹, una vertiente más de vinculación que se presenta es la relativa a los “tribunales de lo contencioso-administrativo dotados de plena autonomía para dirimir controversias sobre la Administración Pública Federal o el Distrito Federal”²², así tenemos a partir de los conceptos expuestos los elementos teóricos sobre los cuales se sustentan las facultades de los órganos de gobierno del Distrito Federal en materia fiscal, mismas que analizaré a continuación.

4.1. ESTATUTO DE GOBIERNO DEL DISTRITO FEDERAL

El Estatuto de Gobierno del Distrito Federal reconoce en primer lugar la capacidad del Distrito Federal como entidad federativa de manejar su hacienda pública “con sujeción a las disposiciones

²¹ Mabarak Cerecedo, Doricela, op. cit. p. 10.

²² Fraga Magaña, Gabino, op. cit. p. 465.

legales aplicables”²³, de acuerdo con su artículo 95, y en relación a los tres órganos de gobierno existentes, y solo a dos de ellos le otorga facultades fiscales mismas que podrían clasificarse en las de iniciativa-financiera-administrativa y financiera-impositiva, la primera corresponde al Jefe de Gobierno del Distrito Federal en términos del artículo 67, fracciones XII, XIII, XIV Y XV, del citado ordenamiento al tener la facultad de enviar por mediación del Secretario de Finanzas la iniciativa de Ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos correspondientes al próximo ejercicio fiscal (fracción XII), la siguiente fracción corresponde a la cuenta pública del año anterior y las dos últimas a los montos de endeudamiento y las segundas de carácter presupuestario-impositivo corresponden a la Asamblea Legislativa, misma que de acuerdo con el artículo 42 de este mismo ordenamiento, fracción II, al facultársele para discutir y aprobar anualmente la Ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos, así como establecer las contribuciones que considere pertinentes.

4.2. FACULTADES EN MATERIA FISCAL DE LA ASAMBLEA LEGISLATIVA

²³ “Estatuto de Gobierno del Distrito Federal”, editado por el propio Gobierno del Distrito Federal, México, 2002, p. 35.

La Asamblea Legislativa del Distrito Federal, de acuerdo con la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos en su artículo 122, inciso b, primero y segundo párrafo le compete “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”²⁴, condición jurídica que se ve ratificada por el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, en su artículo 42, fracción II, mismo que se complementa con el artículo 95 del mismo ordenamiento el cual establece “la recaudación, comprobación, determinación y administración de las contribuciones a que se refiere el artículo anterior (94) quedará a cargo de las autoridades fiscales en los términos que determine la ley”²⁵, a su vez el artículo 94 establece “El Distrito Federal manejará, con sujeción a las disposiciones legales aplicables, su hacienda pública, misma que se compondrá de las contribuciones que la Asamblea Legislativa establezca, mediante ley, así como de los rendimientos de los bienes que le pertenezcan y en general de cualquier otro ingreso que en derecho le corresponda.

El Distrito Federal participará en el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, para lo cual el Jefe de Gobierno del Distrito

²⁴ “Constitución política de los Estados Unidos Mexicanos”, edición del Gobierno del Distrito Federal, México, 2002, p. 91.

²⁵ “Estatuto de Gobierno del Distrito Federal”, Op. cit. p. 35.

Federal suscribirá con la Federación el convenio respectivo, en los términos de la legislación aplicable”²⁶, de lo anterior es posible concluir que la Asamblea Legislativa del Distrito Federal esta plenamente facultada para imponer las contribuciones que estime pertinentes a la población de la Ciudad de México, a fin de cubrir las necesidades de su gasto público, situación que respecto a las contribuciones nos coloca ante una relación de sujetos dentro de la relación fiscal, un activo y otro pasivo; el activo en este caso es la Asamblea Legislativa del Distrito Federal y el pasivo es la persona física o moral que “conforme a la ley debe satisfacer una prestación determinada a favor del fisco, ya sea propia o de un tercero, o bien se trate de una obligación sustantiva o formal”²⁷, mismo que está obligado a contribuir a los gastos públicos de acuerdo a lo dispuesto por el artículo 31, fracción IV, de la Constitución Federal, pero dentro de los criterios de proporcionalidad y equidad, los que a su vez se sustentan de origen en los clásicos principios de Adam Smith, los cuales enuncia este autor clásico de la economía en el “libro V de su obra *De la riqueza de las naciones*”²⁸, los cuales me permito sintetizar en el siguiente cuadro:

²⁶ Ibidem. p. 35.

²⁷ Rodríguez Lobato, Raúl, “Derecho Fiscal”, editorial Oxford, segunda edición, México, 2002, p. 147.

²⁸ Fernández Martínez, Refugio de Jesús, “Derecho Fiscal”, editorial Mc. Graw Hill, serie jurídica, México, 2000. p. 55.

(CUADRO ELABORADO POR EL TESISTA)

Principio de justicia:

Considera que los habitantes de cada Estado deben contribuir al sostenimiento del gobierno en una proporción lo más cercana posible a sus respectivas capacidades, en proporción a los ingresos de que gozan o perciben bajo la protección del Estado. De la observancia o menosprecio de esta máxima, depende lo que se llama equidad o falta de equidad de la imposición.

El logro de su contenido se da a través de dos reglas que son la generalidad y la uniformidad, su observancia permiten que las contribuciones sean justas y equitativas:

Principio de certidumbre:

Consiste en que las contribuciones deben poseer fijeza en sus principales elementos o características, para evitar actos arbitrarios por parte de la administración pública. Así la contribución que cada individuo está obligado a pagar debe ser fija y no arbitraria. La fecha de pago, la forma de realizarse, la cantidad a pagar, deben ser claras para los contribuyentes y las demás personas, en consecuencia las leyes sobre contribuciones deben ser redactadas claramente de tal forma que sean comprensibles para todos y no deben contener formulas ambiguas o imprecisas;

Principio de comodidad:

Consiste en que toda contribución debe recaudarse en la época y la forma en la que es más probable que convenga su pago al contribuyente; y

Principio de economía:

Este principio establece que toda contribución debe planearse de modo que la diferencia de lo que se recauda sea superior a lo que se gasta en su administración, control y recaudación.²⁹

Me he permitido solo citar estos principios por considerarlos fundamentales, sobre todo por el criterio con el cual trabajan los integrantes de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, los cuales si bien son producto de una elección popular, por ser de origen

²⁹ Ibidem. p. 55 a 57.

simpatizantes o militantes de un partido político determinado, no en pocas ocasiones responden más a sus intereses partidarios que a los principios citados, tal es el caso de Asamblea Legislativa que para los momentos en que se imprima esta tesis habrá concluido sus funciones, para ser substituida por los nuevos integrantes de la misma; hago la mención anterior por que es de llamar la atención como en un afán de limitar la gestión del actual Jefe de Gobierno del Distrito Federal, mas que proponer una reforma integral al actual Código Financiero del Distrito Federal, favorecieron a los propietarios de las estructuras para anuncios espectaculares de los cuales uno de los principales dueños era familiar de una asambleísta del Partido Acción Nacional, y como los integrantes de este partido junto con los del Partido Revolucionario Institucional, unieron no pocas veces sus votos para tratar de frenar las aplicaciones del presupuesto de egresos como es el caso del Distribuidor Vial de San Antonio, el remozamiento del Centro Histórico, en su momento los apoyos económicos para los adultos mayores, entre otros, el comentario anterior de ninguna manera quiere decir que avalo la existencia de una fuerza política hegemónica partidaria dentro de la Asamblea Legislativa, o que esta deba de ser del mismo partido del Jefe de Gobierno del Distrito

Federal, lo que considero es que todo asambleísta, debiese actuar en base a estos principios en primera instancia y después en relación al partido al cual pertenece.

Por último en relación a las contribuciones el artículo 42 del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, le otorga a la Asamblea Legislativa facultades para:

“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.

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 regímenes 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 Asamblea³⁰, esta cita no solo nos permite establecer las facultades fiscales de la Asamblea Legislativa, también permite ver como poco a poco se van conformando los elementos que consolidaran el denominado derecho presupuestario en el ámbito jurídico local.

4.3. FACULTADES EN MATERIA FISCAL DEL JEFE DE GOBIERNO

Estas se sustentan al igual que las correspondientes a la Asamblea Legislativa, en el artículo 95 del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, el cual cito en el punto 4.1., mismas que a mi parecer pueden catalogarse como facultades de iniciativa-financiera-administrativa, por ser el titular de la Jefatura de Gobierno del Distrito Federal, el responsable de presentar la iniciativa de Ley de Ingresos, con su correspondiente Presupuesto de Egresos, a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal.

La denominación de facultades de iniciativa-presupuestaria-administrativa, la asignó en función de lo establecido en el artículo 67 fracciones XII, XIII, XIV y XV, del Estatuto de Gobierno del Distrito

³⁰ "Estatuto de Gobierno del Distrito Federal", op. cit. p.15.

Federal, en virtud de que el Jefe de Gobierno por medio del Secretario de Finanzas, presentará la iniciativa de Ley de Ingresos y el proyecto de Presupuesto de Egresos del Distrito Federal, acto jurídico administrativo que encierra en si tres momentos fundamentales de las finanzas del Gobierno, que son: a) iniciativa; acto jurídico formal por medio del cual se inicia el proceso legislativo que dará nacimiento a una ley; b) entrega de la Ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos al órgano legislativo competente, en este caso la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, acto con el cual se establecerá en ejercicio presupuestal determinado en el tiempo y en el espacio, así como el estimado correspondiente de los ingresos y sus respectivas fuentes, complementado por el respectivo Presupuesto de Egresos, el cual señalará el destino de lo que va a recaudarse, complementa este acto la iniciativa o iniciativas correspondientes a la adecuación respectiva del Código Financiero del Distrito Federal y c) la ratificación, modificación o adecuación del marco normativo dentro del cual actuarán los distintos niveles de autoridad y áreas de su competencia dentro de la función recaudatoria, en el cual los sujetos pasivos de la relación fiscal deberán cumplir con sus obligaciones en tiempo y forma o bien el Gobierno del Distrito Federal por medio de sus instancias

correspondientes aplicará los medios de coactivos que la ley le brinde, por lo mismo considero que estamos ante un acto trivalente que es de iniciativa de ley, financiero y administrativo-fiscal.

De lo anterior desprendo que las facultades con las que cuenta el Jefe de Gobierno del Distrito Federal en materia fiscal, relacionadas con las finanzas, de acuerdo con el artículo 67 del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal son las siguientes:

“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 Pública³¹, exactamente en uso de esas facultades según he sido informado: El Jefe de Gobierno del Distrito Federal, prepara una iniciativa para poner en vigor un nuevo Código Financiero para el Distrito Federal, el cual así como lo mencioné en el caso de la Asamblea Legislativa, me parecería prudente observe los principios de Adam Smith en el establecimiento de las contribuciones, de ser así la política del actual Jefe de Gobierno del Distrito Federal sería congruente con su acciones y sus discursos.

4.4. LAS AUTORIDADES FISCALES Y SUS ATRIBUCIONES DENTRO DEL ÁMBITO DE GOBIERNO

Si bien se han mencionado las facultades de los órganos de Gobierno del Distrito Federal, sería incompleta la presente exposición

³¹ Ibidem. p. 25-26.

si no se citara a las autoridades fiscales y sus atribuciones, sobre el particular el artículo 17 del Código Financiero del Distrito Federal, “para los efectos de este Código y demás leyes vigentes son autoridades fiscales, las siguientes:

“I. La Jefatura de Gobierno del Distrito Federal;

“II.- La Secretaría (de finanzas de Gobierno del Distrito Federal);

“III.- La Tesorería (del Gobierno de Distrito Federal);

“IV.- La Procuraduría Fiscal del Distrito Federal;

“V. La Comisión de Aguas del Distrito Federal, la que en materia de Derechos por el Suministro de Agua y Descarga a la Red de Drenaje, contará con las facultades y obligaciones a que se refieren los artículos 16, 43, 44, 45, 46, 53, 54, 57, 61, 71, fracciones II, III, IV, V, IX, X, XI, XII y XIV; 76, 77, 81, 85, 99, 101, 103, 104, 119, 196, 197, 198, 264, 265, 502, 504, 505, 506, 507, 513 y 514 y demás aplicables del presente ordenamiento, y

“VI. La dependencia, órgano desconcentrado, 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.”³², esta última fracción

³² “Código Financiero del Distrito Federal”. edición propia del Gobierno del Distrito Federal. México, 2003, p. 7-8.

como lo expresa nos remite al artículo 16 del mismo ordenamiento, cual establece "corresponde a las autoridades fiscales del Distrito Federal la ejecución de la Ley de Ingresos. Dicha ejecución se llevará a cabo mediante el ejercicio de las facultades de recaudación, comprobación, determinación, administración y cobro de los impuestos, contribuciones de mejoras, derechos y aprovechamientos establecidos en este Código, así como cualquier otro ingreso que en derecho corresponda al Distrito Federal"³³, con esta precisión es posible establecer que el primer escalón de autoridades se encuentra en las denominadas Administraciones Tributarias y son: el Administrador Tributario y los Subadministradores de Servicios al contribuyente, Registro, Ejecución fiscal e Ingresos, en el segundo nivel están los Subdirectores, después Directores, luego los Subtesoreros, para después encontrar a las autoridades referidas por el artículo 17 anotado anteriormente.

En cuanto a sus facultades puede decirse que básicamente son recaudatorias, y como consecuencia de esta se derivan las de comprobación, notificación, condonación, regularización fiscal, de contraloría y denuncia o querrela en caso de ilícito cometido en agravio

³³ Ibidem. p. 7.

de la Hacienda Pública del Distrito Federal, así como la facultad de fincar responsabilidades a los servidores públicos cuando proceda, pero fundamentalmente debe respetar el derecho de petición.

Con respecto a la función recaudatoria, el citado artículo 16 del Código Financiero establece que "corresponde a las autoridades fiscales del Distrito Federal la ejecución de la Ley de Ingresos. Dicha ejecución se llevará a cabo mediante el ejercicio de las facultades de recaudación, comprobación, determinación, administración y cobro de los impuestos, contribuciones de mejoras, derechos y aprovechamientos establecidos en este Código, así como cualquier otro ingreso que en derecho corresponda al Distrito Federal"³⁴, en cuanto a la formulación de programas de regularización fiscal y condonación el artículo 94-A del mismo ordenamiento expresa "La Secretaría podrá establecer programas generales de regularización fiscal para los contribuyentes en los que se podrán contemplar, en su caso, la condonación total o parcial de contribuciones, multas, gastos de ejecución y recargos, así como facilidades administrativas"³⁵, los artículos del Código Financiero que contemplan estas facultades aparte de los citados el 17, 20, 36, 50, 56, 68, 70, 75 a 79, 79-A, 79-B,

³⁴ Ibidem. p. 7.

³⁵ Ibidem. p. 72.

81, 84, 85, 85-A, 86 a 89, 92, 93, 198, 256, 507, 514, 517, 537 y 541, los cuales se refieren principalmente a la facultad de comprobación de la autoridad y en menor número al de notificación como parte del Procedimiento Administrativo de Ejecución.

No quisiera concluir el presente tema sin citar el artículo 93 del mismo ordenamiento, el cual faculta a la autoridad a orientar al contribuyente, los cual no pocas veces queda restringido al mundo del deber ser.

Artículo 93:

Las autoridades fiscales para el mejor cumplimiento de sus facultades, proporcionarán asistencia gratuita a los contribuyentes y para ello procurarán:

I.- Explicar las disposiciones fiscales utilizando en lo posible un lenguaje llano alejado de tecnicismos y en los casos en que sean de naturaleza compleja, elaborar y distribuir folletos a los contribuyentes;

II.- Mantener oficinas en diversos lugares del Distrito Federal que se ocuparán de orientar y auxiliar a los contribuyentes en el cumplimiento de sus obligaciones;

III.- Elaborar los formularios de declaración en forma que puedan ser llenados fácilmente por los contribuyentes y distribuirlos con oportunidad, e informar de las fechas y lugares de presentación de los que se consideren de mayor importancia;

IV.- Señalar en forma precisa en los requerimientos mediante los cuales se exija a los contribuyentes la presentación de declaraciones, avisos y demás documentos a que estén obligados, cuál es el documento cuya presentación se exige;

V. Difundir entre los contribuyentes los derechos y medios de defensa que se pueden hacer valer contra las resoluciones de las autoridades fiscales. Para este efecto establecerán una carta de los derechos del contribuyente.

VI. Efectuar reuniones de información con los contribuyentes, especialmente cuando se modifiquen las disposiciones fiscales;

VII. Publicar anualmente las resoluciones dictadas por las autoridades fiscales que establezcan disposiciones de carácter general, agrupándolas de manera que faciliten su conocimiento por parte de los contribuyentes; se podrán publicar aisladamente aquellas disposiciones cuyos efectos se limitan a periodos inferiores a un año;

VIII. Proporcionar información completa y confiable sobre los trámites, requisitos y plazos, para las instancias o peticiones que formulen los contribuyentes, para lo cual emitirán el Manual de Trámites y Servicios al Contribuyente, y

IX. Proporcionar información de adeudos fiscales.

CONCLUSIONES

Estas al igual que la tesis las dividiré en dos partes, la primera corresponderá al Distrito Federal y la segunda a sus finanzas.

Con respecto al Distrito Federal de lo expuesto en los dos primeros capítulos puede concluirse; en forma enunciativa

1.- El Distrito Federal si bien es una entidad federativa, esta condición deriva más de causas políticas que de orden jurídico o de competencia de poderes, por lo mismo es posible convertirlo mientras sea la sede los poderes federales en una entidad federativa con plena autonomía, de la cual goza a la fecha parcialmente.

2.- Se hace necesario establecer tanto en la Constitución Federal como en el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal y en su

VII. Publicar anualmente las resoluciones dictadas por las autoridades fiscales que establezcan disposiciones de carácter general, agrupándolas de manera que faciliten su conocimiento por parte de los contribuyentes; se podrán publicar aisladamente aquellas disposiciones cuyos efectos se limitan a periodos inferiores a un año;

VIII. Proporcionar información completa y confiable sobre los trámites, requisitos y plazos, para las instancias o peticiones que formulen los contribuyentes, para lo cual emitirán el Manual de Trámites y Servicios al Contribuyente, y

IX. Proporcionar información de adeudos fiscales.

CONCLUSIONES

Estas al igual que la tesis las dividiré en dos partes, la primera corresponderá al Distrito Federal y la segunda a sus finanzas.

Con respecto al Distrito Federal de lo expuesto en los dos primeros capítulos puede concluirse; en forma enunciativa

1.- El Distrito Federal si bien es una entidad federativa, esta condición deriva más de causas políticas que de orden jurídico o de competencia de poderes, por lo mismo es posible convertirlo mientras sea la sede los poderes federales en una entidad federativa con plena autonomía, de la cual goza a la fecha parcialmente.

2.- Se hace necesario establecer tanto en la Constitución Federal como en el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal y en su

respectiva Ley Orgánica, donde se localiza su centro político, ya que en su Ley Orgánica de 1928 si se contemplaba la existencia de un Departamento Central y 13 delegaciones, la importancia de este punto radica en que, en el caso remoto de un cambio de residencia de los Poderes Federales, el Distrito Federal como Estado del Valle de México, carecería de Capital, situación provocada por la existencia de solo Órganos Político-Administrativos, más conocidos como Delegaciones Políticas, las cuales solo existen en el Distrito Federal, siempre que no se de un traslado de Poderes Federales, el cual de darse conduciría a estas demarcaciones territoriales a adoptar la figura jurídica de los municipios, con sus propias categorizaciones en función de su número de habitantes, situación que al no estar prevista en la ley genera condiciones para reabrir la vieja disputa territorial de la Ciudad de México con el hoy denominado Estado de México, disputa no resuelta en virtud de que sus límites del Estado del Valle de México serán los que en su momento determine el Congreso de la Unión, por lo que considero que estas ambigüedades deben de ser superadas en el siglo XXI, de lo contrario se dejaría a la muy Noble y Leal Ciudad de México, de nuevo a la deriva de los intereses políticos del grupo gobernante, significando el peor de los castigos a una

entidad federativa que no solo ha sido centro generador de riqueza más importante de la federación, sino también el corazón político y centro cultural más importante de la misma, dentro del cual la Universidad Nacional Autónoma de México juega el papel más destacado por los niveles y acervo que genera y posee sobre la investigación nacional.

3.- Con respecto a la sede los poderes federales, argumento que ha sido fundamental en el debate del Distrito Federal sobre su naturaleza jurídica, prudente sería en estos momentos de pluralidad política y de alternancia en el poder, crear un área ex profeso para la residencia de los mismos, lo cual no solo crearía la condición de seguridad que requieren, de paso permitiría el resguardo federal del sitio sin interferencias de mandos policíacos como hoy existe, la cual puede ubicarse en el centro urbano de la Ciudad de México o bien en su perímetro.

4.- Respecto de la facultad del Senado de la República o de la Comisión permanente en su caso para remover al Jefe de Gobierno del Distrito Federal, sustentada por los artículos 76 fracción IX y 122 apartado F, de la Constitución Federal en relación con los artículos 27, 28 y 64 del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal. Esta debiera ser

en primera instancia facultad de la Asamblea Legislativa del D.F. y del Senado de la República solo en caso excepción, convocado para este supuesto de forma extraordinaria en sus periodos de receso, y en ambos casos solo por votación de mayoría calificada. Actualmente se adolece de ambigüedad en esta facultad en los siguientes aspectos: A) la no definición del término “por causas graves”, hace que si bien exista para el supuesto de la remoción una debida fundamentación, la motivación de la misma puede ser más producto de la subjetividad política que de un verdadero estado de derecho; B) existe ausencia de tiempos que regulen la remoción, al no establecerse si quien ocupa el cargo lo hará de forma temporal o indefinida; y C) no esta calificada la calidad de quien detente el cargo, si lo hará como sustituto o como interino y si en esta última calidad solo será con la finalidad de convocar a nuevas elecciones, en cuyo caso debe de establecerse el plazo para la celebración de las mismas. De igual forma sería prudente establecerse la figura del referéndum a efecto de que con cierta periodicidad se ratifique o no en su cargo al Jefe de Gobierno del Distrito Federal.

5.-Por lo que toca a las finanzas del Distrito Federal y su marco normativo, me parece oportuno recordar de las sabias máximas del

derecho romano dos de ellas: la importancia de -la brevedad de la ley para su fácil retención de parte de los inexpertos- y -la costumbre es el mejor intérprete de las leyes-; mismas, que sostenían los eminentes maestros de la antigua Escuela Nacional de Jurisprudencia al decirle a sus alumnos que las leyes se hacen para el pueblo, debiendo por lo mismo estar redactadas en lenguaje sencillo, llano y claro, para facilitar su cumplimiento sin error y sin asistencia alguna, dando así seguridad y certeza a los actos de las personas tanto en lo individual, como en lo social; y por lo mismo debiese ser obligación tanto de los Diputados a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, como de los integrantes del H. Congreso de la Unión, el ser previsores en la formulación de las leyes relativas a la materia fiscal y financiera; si así actuasen, legarían a sus electores y a los habitantes de esta Ciudad de México, normas estables y asimilables en las cuales cristalizarían estos supremos principios.

6.- De la narrativa histórica de las finanzas, su aplicación e instituciones en el Distrito Federal a través de sus diversos estadios, resulta obvio deducir con respecto a ellas, como su legislación ha sido de una vigencia efímera evitando por motivos políticos convertirla en leyes formuladas con el atributo de ser cualitativamente justas; cuya

aplicación derivase en una feliz observancia por años o décadas; en leyes para ser leídas y comprendidas por sus destinatarios, quienes por la fuerza de la costumbre, las robusteciesen tanto a estas como a las instituciones que las aplican.

La accidentada historia de las instituciones y finanzas del Distrito Federal, en 173 años, si bien no lograron borrar su tradición histórica, en cuanto a su capacidad recaudatoria, la tutela que los poderes federales ejercieron sobre el mismo, en cuanto a su extensión geográfica, división política, normatividad, designación de autoridades, formas e instituciones recaudatorias, en donde las decisiones del Ejecutivo Federal o intereses políticos dominantes, determinaron la forma y fondo de las mismas, al grado de erigirlo en Departamento del Distrito Federal, dentro del marco normativo de una república federal, situaciones que de origen lo convirtieron en una tela de Penélope donde gobiernos de todo género y origen político, tejieron y destejieron una urdimbre administrativa financiera, fiscal e institucional de suma complejidad; la cual hasta la fecha no ha sido posible hacerla accesible al contribuyente a pesar de la relativa autonomía de sus poderes locales y de los esfuerzos del actual Gobierno del Distrito Federal.

7.- La suma de los hechos narrados en la parte de antecedentes, tanto del Distrito Federal como de sus finanzas acreditan el peso que tienen las decisiones políticas por encima de los principios y máximas del derecho, así como una limitada cultura de la administración pública; y por si las lecciones del pasado no fuesen suficientes, tampoco hay garantía de continuidad con respecto a los logros de la actual administración.

A partir de este supuesto con respecto a las finanzas del Distrito Federal planteo las siguientes conclusiones:

1.- Si bien el artículo 31, fracción IV, establece la obligación de los mexicanos de contribuir a los gastos públicos del Distrito Federal de la manera proporcional y equitativa que fijen las leyes, y que este principio a contrario sensu deben aplicarlo la autoridades fiscales, no basta este supuesto para que se haga realidad, se hace necesario incorporarlo de forma expresa a nuestro Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, a fin de que los Diputados a la Asamblea y por consiguiente los Jefes de Gobierno del mismo que en un futuro detenten el cargo, cumplan con este mandato constitucional, ejemplo de una equívoca interpretación del mismo, lo pueden representar tanto el impuesto sobre nóminas, como el impuesto predial calculado en

base a rentas, ya que este último grava a la propiedad como si la renta que percibe el dueño del inmueble aumentase el valor del mismo, más prudente sería gravar la utilidad derivada de la renta obtenida, que gravar al predio como tal, el caso de nóminas es similar en cuanto a su fondo ya que grava al empresario con un 2% sobre la nómina, con lo cual se grava el empleo y entonces el mensaje fiscal es a mayor empleo, más impuesto lo cual resulta absurdo no solo por lo inconstitucional del mismo, sino por que en un país en crisis desde hace más de 30 años, no resulta ser una política fiscal saludable, situación inversa ocurre con el impuesto de hospedaje, el cual se establece pero no se cumple por limitaciones humanas y físicas de la propia autoridad recaudadora.

2.- Complemento de lo anterior es la necesidad de elevar a nivel de Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, o de la Constitución Federal, que los Diputados a la Asamblea y el Jefe de Gobierno, normen sus actos en materia fiscal cuando menos en base a los principios de Justicia, Certidumbre, Comodidad y Economía, enunciados por Adam Smith; diversos maestros de nuestra facultad de Derecho, en las aulas y en sus libros los han citado, sin que a la fecha parecieran tener eco en la conciencia de quienes gobiernan y elaboran

las leyes, por lo mismo se hace necesario incorporarlo como mandato expreso de la ley en el marco normativo de Distrito Federal.

3.- Retomando el problema de las modificaciones de ley, si bien es cierto que la casi siempre es el derecho el que se adecua a la realidad existente, por la velocidad con que esta cambia, en el caso del Código Financiero del Distrito Federal, resulta increíble en cúmulo de reformas que ha tenido desde su creación, descontando desde luego las relativas a la anterior ley de Hacienda del Distrito Federal; este vertiginoso ajuste del citado ordenamiento legal, conduce a un descontrol por parte del contribuyente, sujeto pasivo de la relación fiscal, el cual no pocas veces desconoce como tramitar y resolver ante las instancias recaudadoras su situación fiscal.

4.- En el momento que se cuente con un Código Financiero más ad hoc, así como una normatividad más funcional y eficiente, se verá una mejor recaudación y una finanzas más sanas, ya que la norma jurídica que permanece estable, con el tiempo se conoce, se asimila, se perfecciona y se acata, cuando esto no ocurre, la corrupción y la burocracia en su peor connotación hacen presencia, convirtiendo al sujeto pasivo de la relación fiscal, en una víctima más que un ser con dignidad.

5.- Actualmente el Jefe de Gobierno del Distrito Federal, ha girado instrucciones para la revisión de todos los manuales administrativos de la Secretaría de Finanzas y en particular de la Tesorería del Gobierno del Distrito Federal, a fin de que permitan fincar responsabilidades a los Jefes de Sección y de Oficina de las mismas, en caso de actuar al margen de dicha normatividad o de la ley; aclarando que esta acción, nunca antes se había intentado.

El quebranto cotidiano a la Hacienda Pública del Distrito Federal no solo es resultado de la evasión de parte de algunos contribuyentes, también es producto en buena medida de la delincuencia organizada e individual, y de la corrupción por parte de algunos servidores públicos de base y funcionarios hoy cesados, forma parte de este fenómeno el importante número de cheques devueltos por motivos diversos, entre los que destacan los de origen apócrifo, por lo mismo tuvo a bien emitir su bando número uno, el Licenciado Andrés Manuel López Obrador, en el cual estimó un desvío de poco más de 100 millones de pesos, situación que se está corrigiendo con medidas ex profeso, como son la formulación de los nuevos manuales, el nombramiento de nuevos funcionarios, una mayor coordinación con la

Fiscalía especializada en delitos fiscales, de la Procuraduría de Justicia del Distrito Federal, entre otras.

6.- La transparencia y la reforma administrativa en la simplificación de los 300 trámites actuales con sus 84 requisitos, emprendidas por el actual Jefe de Gobierno del Distrito Federal, permitirán si hay continuidad, el saneamiento de las finanzas del Distrito Federal, junto con un nuevo Código Financiero.

7.- La orientación del ejercicio del Presupuesto de Egresos, que actualmente tiene el Distrito Federal en una política eminentemente social, también debiese elevarse a nivel de Estatuto de Gobierno, a fin de garantizar su continuidad, complementándolo con un enunciado sobre los fines del mismo y sus objetivos.

8.- Para hacer eficiente la función recaudatoria del Gobierno del Distrito Federal, se debiese sancionar severamente a quien evada el pago de sus impuestos o contribuciones, y por el contrario premiar o incentivar a quienes cumplan con su obligación.

9.- Es necesario establecer cursos de capacitación en los ámbitos jurídico-administrativo-fiscal a los servidores públicos del Distrito Federal, en el área de la Secretaría de finanzas en y sus unidades

recaudatorias como lo son la Tesorería y demás señaladas en el Código Financiero.

BIBLIOGRAFIA

LIBROS:

- Alamán, Lucas, "Historia de México", edición facsimilar de la misma de 1852, coeditada por el Instituto Cultural Helénico y el Fondo de Cultura Económica, primera edición. México, 1985, t.5.
- Arnaiz Amigo, Aurora, "Estructura del Estado", editorial Mc. Graw Hill, colección Jurídica, cuarta edición, México, 2002, p. 164.
- Ballesteros Beretta, Antonio, "Historia de España", (síntesis de), Salvat Editores, S.A. , octava edición, Madrid España, 1952.
- Bazant, Mílada, "Historia de la educación durante el porfiriato" , editado por el Colegio de México, tercera reimpresión, México, 1993.
- Contreras Bustamante, Raúl, "La Ciudad de México como Distrito Federal y como Entidad Federativa", Editorial Porrúa, S.A. de C.V. , primera edición, México, 2001.
- Cue Canovas, Agustín, "Historia Social y Económica de México 1521-1854", editorial Trillas, vigesimoquinta reimpresión , México, 1985.
- De la Garza, Sergio Francisco, "Derecho Financiero Mexicano ", editorial Porrúa, sexta edición México, 1975.
- De la Peña, Sergio, "La Formación del Capitalismo en México", editorial siglo XXI, México, primera edición, 1975.
- De Rojas, José Luis, "México Tenochtitlan, Economía y Sociedad en el siglo XVI", coedición del Fondo de Cultura Económica y el Colegio de Michoacán, segunda edición, México, 1988.
- Fernández Martínez, Refugio de Jesús, "Derecho Fiscal", editorial Mc Graw Hill, serie jurídica, México, 2000.
- Flores Zavala, Ernesto, "Finanzas públicas mexicanas", trigésima tercera edición, editorial Porrúa, México, 2001.
- Floris Margadant S. , Guillermo, "Introducción a la Historia del Derecho Mexicano", editorial Esfinge, octava edición, México, 1988.
- Fraga Magaña, Gabino, "Derecho Administrativo", editorial Porrúa, cuadragésima segunda edición, México, 2002.
- González, María del Refugio, "Panorama del Derecho Mexicano", (Historia del Derecho Mexicano), coedición Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM y Mc. Graw Hill, serie jurídica, primera edición, México, 1999.
- Iglesia, Ramón, "Cronistas e Historiadores de la Conquista de México", Editorial SepSetentas Diana, primera edición, México, 1980.

- León-Portilla, Miguel, "La filosofía náhuatl", editado por la U.N.A.M., Instituto de Investigaciones Históricas, sexta edición, tercera reimpression, México, 1983.
- León-Portilla, Miguel, coordinador general de la obra, "Historia de México", Salvat Editores de México, S.A., 1974, México, T.6.
- M. Torner, Florentino, "Resumen Integral de México a Través de los Siglos", Compañía General de Ediciones, S.A., México. Sexta edición, 1964.
- Mabarak Cerecedo, Doricela, "Derecho Financiero Público", editorial Mc. Graw Hill, colección jurídica, segunda edición, México, 2002.
- Margáin Manautou, Emilio, "Introducción al Estudio del Derecho Tributario Mexicano", quinta edición, editado por la Universidad Nacional Autónoma de San Luis Potosí, México, 1979.
- Margáin Manautou, Emilio. "Introducción al estudio del derecho tributario mexicano", décimo sexta edición editorial Porrúa, México, 2003.
- Ojeda Marín, Alfonso, "Estado Social y Crisis Económica", editorial Complutense S.A., Madrid, 1996.
- Ramírez Hernández, Guillermo, (compilador), "Lecturas sobre la reforma política de la Ciudad de México 1993", editorial cambio XXI/P.R.I., D.F. , México, 1993.
- Riva Palacio, Vicente y otros, "México a través de los siglos", Editorial Cumbre, decimoquinta edición, México, 1979.
- Rodríguez Kuri, Ariel, "El Ayuntamiento de México: política y gobierno , 1876-1912", Universidad El Colegio de México, Autónoma Metropolitana, Azcapotzalco, primera edición. México, 1996.
- Rodríguez Lobato, Raúl, "Derecho Fiscal", editorial Oxford, segunda edición, México, 2002.
- Romero Flores, Jesús, "Historia del Congreso Constituyente 1916-1917", Editorial Gupy, primera edición, 1985, México, transcripción paleográfica de la Constitución de 1917.
- Ruiz Castañeda Ma. Del Carmen, "La Ciudad de México en el siglo XIX", editado por el Departamento del Distrito Federal, colección popular Ciudad de México, México, 1974.
- Semo, Enrique, "Historia del Capitalismo en México", editado por la Secretaría de Educación Pública, segunda serie de lecturas mexicanas, primera edición, México, 1987.
- Serra Rojas, Andrés, "Ciencia política", editorial Porrúa, tercera edición, México, 1975.
- Serra Rojas, Andrés, "Derecho Administrativo", editorial Porrúa, quinta edición, México, 1972, tomo II.

- Serra Rojas, Andrés, "Teoría General del Estado", editorial Porrúa, undécima edición, México, 1990.
- Serrano Magallón, Fernando, "Derechos del pueblo mexicano, México a través de sus constituciones", H. Cámara de Diputados LV legislatura, t. IV, artículo 44, cita al final tesis sobresalientes de la Suprema Corte de Justicia, Semanario judicial de la federación, quinta época, t. XIII.
- Solchaga Zamudio, Noé y Luisa A., Solchaga Peña, "Efemérides Mexicanas", Editorial Avante S.A. de C.V. , décima segunda reimpresión, 1997, México, T. II.
- Tena Ramírez, Felipe, "Leyes Fundamentales de México 1808-1998". Editorial Porrúa, vigésimo primera edición, México, 1998.
- Vázquez Mellado, José Alfonso, "La ciudad de los palacios", editorial Diana, tercera impresión, México, 1992.
- Villoro, Luis, "El proceso ideológico de la revolución de Independencia", Editorial Secretaría de Educación Pública, colección Cien de México, primera edición de la colección, México, 1986.
- Zoraida Vázquez, Josefina, (coordinadora), "La fundación del Estado Mexicano 1821-1855", Nueva Imagen, primera edición, México, 1994.

LEYES:

- "Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos", editada por el Gobierno del Distrito Federal, México, 2002.
- "Código Financiero del Distrito Federal", publicado en la Gaceta Oficial del Distrito Federal, el 31 de Diciembre de 1994, por el Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, Dr. Ernesto Zedillo Ponce de León y por la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, con vigencia a partir del 1 de Enero de 1995.
- "Estatuto de Gobierno del Distrito Federal", editado por el Gobierno del Distrito Federal México, 2002.
- "Ley de Categorización Político Administrativa de los núcleos de población del Estado de Chiapas, publicada en el Periódico Oficial del Estado, N° 43, el 12 de Agosto de 1998, San Andrés Tuxtla, Chiapas, México.
- Ley de Ingresos del Distrito Federal, publicada en la Gaceta de Gobierno del Distrito Federal el 31 de diciembre de 2002, con vigencia a partir del primero de enero del 2003, publicación propia del Gobierno del Distrito Federal, México 2003.

- Ley Orgánica del Municipio Libre, publicada en el alcance a la Gaceta Oficial N° 5, Xalapa de Enriquez, Veracruz, México, el 5 de enero de 2001.
- “Ley Orgánica de la Administración Pública del Gobierno del Distrito Federal”, edición propia del Gobierno del Distrito Federal, México, 2002.

BANDOS Y ACUERDOS DEL GOBIERNO DEL DISTRITO FEDERAL:

- Bando número uno, por medio del cual se establecen nuevos sistemas de control y vigilancia en la Tesorería del Gobierno del Distrito Federal y se renueva el personal de confianza, publicado en la Gaceta del Gobierno del Distrito Federal, el día 6 de diciembre del año 2000. También se puede consultar vía Internet en la página del Gobierno del Distrito Federal [whhttp://www.d.f.gob.mx/noticias/bandos.m1.th](http://www.d.f.gob.mx/noticias/bandos.m1.th).
- Bando número cuatro, relativo al programa de austeridad republicana, en cual los funcionarios públicos deberán conducirse bajo la premisa juarista de la justa medianía, lo cual implica la reducción salarial de los servidores públicos de alto nivel, entre otras medidas, publicado en la Gaceta del Gobierno del Distrito Federal, el día 10 de diciembre del año 2000. publicado por la Delegación Gustavo A. Madero, a través de la Coordinación de Comunicación Social, el año 2001, bajo el título “Bandos informativos y acuerdos emitidos por el Jefe de Gobierno del Distrito Federal Andrés Manuel López Obrador”, sin número.
- Bando número once, referente a los aumentos salariales a los trabajadores de base en razón de dos puntos porcentuales por arriba de la inflación; publicado en la Gaceta del Gobierno del Distrito Federal, el día 16 de diciembre del año 2000. publicado por la Delegación Gustavo A. Madero, a través de la Coordinación de Comunicación Social, el año 2001, bajo el título “Bandos informativos y acuerdos emitidos por el Jefe de Gobierno del Distrito Federal Andrés Manuel López Obrador”, sin número.
- Bando número catorce, establece la forma de atender las demandas y necesidades de los habitantes de la Ciudad de México; publicado en la Gaceta del Gobierno del Distrito Federal, el día 20 de diciembre del año 2000. publicado por la Delegación Gustavo A. Madero, a través de la Coordinación de Comunicación Social, el año 2001, bajo el título “Bandos informativos y acuerdos emitidos por el Jefe de Gobierno del Distrito Federal Andrés Manuel López Obrador”, sin número. publicado por la Delegación Gustavo A. Madero, a través de la Coordinación de

Comunicación Social , el año 2001, bajo el título “Bandos informativos y acuerdos emitidos por el Jefe de Gobierno del Distrito Federal Andrés Manuel López Obrador”, sin número.

- Bando número quince, sobre la rendición de cuentas y la transparencia de los impuestos; publicado en la Gaceta del Gobierno del Distrito Federal, el día 21 de diciembre del año 2000. publicado por la Delegación Gustavo A. Madero, a través de la Coordinación de Comunicación Social, el año 2001, bajo el título “Bandos informativos y acuerdos emitidos por el Jefe de Gobierno del Distrito Federal Andrés Manuel López Obrador”, sin número.
- Acuerdo del “Jefe de Gobierno para poner en práctica el Programa de Apoyo Alimentario y Medicamentos Gratuitos en Beneficio de Adultos de Setenta Años o más que viven en condiciones de pobreza y abandono”; publicado en la Gaceta de Gobierno del Distrito Federal de fecha 3 de enero de 2001. publicado por la Delegación Gustavo A. Madero, a través de la Coordinación de Comunicación Social, el año 2001, bajo el título “Bandos informativos y acuerdos emitidos por el Jefe de Gobierno del Distrito Federal Andrés Manuel López Obrador”, sin número.
- Acuerdo del “Jefe de Gobierno para la Creación de 15 Escuelas Preparatorias y de la Universidad de la Ciudad de México”; publicado en la Gaceta de Gobierno del Distrito Federal de fecha 9 de enero de 2001. publicado por la Delegación Gustavo A. Madero, a través de la Coordinación de Comunicación Social, el año 2001, bajo el título “Bandos informativos y acuerdos emitidos por el Jefe de Gobierno del Distrito Federal Andrés Manuel López Obrador”, sin número.

DECRETOS:

- Decreto del Presupuesto de Egresos del Distrito Federal para el ejercicio fiscal ,publicado en la Gaceta de Gobierno el 31 de diciembre de 2002, con vigencia a partir del primero de enero de 2003, ediciones propias del Gobierno del Distrito Federal, México, 2003.
- Decreto: Dado en el Salón de Sesiones del H. Poder Legislativo, a los dieciocho días del mes de diciembre de mil novecientos cuarenta y cuatro .- Diputado Presidente, Alberto Jaimes.-Diputado Secretario, Francisco Díaz y Díaz.- Diputado Secretario, Prof. Baltasar Calvo.- Rubricados. Por tanto, mando se imprima, publique, circule y se le dé el debido cumplimiento. Chilpancingo, Gro. , a 20 de diciembre de 1944. Gral. e Ing. Rafael Catalán Calvo. El Secretario General de Gobierno, Lic. Ismael

Andraca Navarrete. Se derogan las disposiciones legales que se opongan al cumplimiento del presente Decreto. Chilpancingo, Guerrero, México.

REGLAMENTOS:

- Reglamento Interior de la Administración Pública del Distrito Federal”, publicado en la Gaceta Oficial del Distrito Federal el 28 de Diciembre de 2000, tomado de la página de Internet de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal.

MANUALES ADMINISTRATIVOS PROPIOS DE LA TESORERÍA DEL GOBIERNO DEL DISTRITO FEDERAL:

- “Antecedentes de la Tesorería”, manual administrativo de la Secretaría de Finanzas del Distrito Federal, es parte de su biblioteca para consulta interna, carece de autor y referencias bibliográficas, México, 2001.
- “Requerimiento de pago y embargo”, de fecha 12 de septiembre de 2002.
- “Autorización de pago en parcialidades de créditos fiscales locales”, de fecha 18 de diciembre de 2002.
- “Movimientos al archivo catastral”, de fecha 27 de febrero de 2003.
- “Movimientos al archivo del impuesto sobre nóminas”, de fecha 27 de septiembre de 1999; actualizado 3 de junio de 2002.
- “Movimientos al archivo del impuesto por la prestación del servicio de hospedaje”, de fecha 12 de diciembre de 1999; actualizado el 20 de enero de 2002; 3 de abril de 2003; 3 de septiembre de 2003.
- “Control y liquidación del impuesto sobre espectáculos públicos”, de fecha 11 de diciembre de 2002; actualizado 31 de enero de 2003.
- “Recepción y registro de contratos de arrendamiento”, de fecha 6 de febrero de 2002; actualizado 4 de febrero de 2003.
- “Recepción, control y despacho de correspondencia”, de fecha 8 de julio de 2002.
- “Para el cobro del impuesto sobre tenencia o uso de vehículos y los derechos por refrendo de vigencia anual de placas de matrícula” y “Para el cobro del impuesto sobre tenencia o uso de vehículos y los derechos por refrendo de vigencia anual de placas de matrícula, mediante formato de uso emergente”, de fecha 4 de marzo de 2003.

- “Recepción y trámite del cobro del impuesto sobre tenencia o uso de vehículos y derechos por servicios de control vehicular de parques vehiculares 2003”, de fecha 4 de marzo de 2003.
- “Cobro de impuesto sobre vehículos nuevos”, de fecha 21 de octubre de 2002.
- “Recepción, registro y clasificación de ingresos”, de fecha 15 de mayo de 2002.
- “Recepción de pagos con tarjeta de crédito”, de fecha 17 de septiembre de 2002.
- Dotación y control de órdenes de cobro”, de fecha 28 de febrero de 2002; actualizado el 13 de agosto de 2002.
- “Dotación y control de formas prellenadas”, de fecha 28 de febrero de 2002; actualizada el 13 de agosto de 2002.

DOCUMENTOS:

1) Publicaciones:

- “Política Fiscal del Gobierno del Distrito Federal”, tomado del documento de Internet del mismo nombre, publicado por la Secretaría de Finanzas del Distrito Federal, el cual corresponde al año 2001, consultado en la vía citada el día 2 de Agosto de 2003.
- Misión y objetivos de la Secretaria de Finanzas del Gobierno del Distrito Federal. Información obtenida de la página de Internet del Gobierno del Distrito Federal, México 2 de Agosto de 2003.

2) Fuentes históricas:

- “Cedulario de la metrópoli Mexicana”, Departamento del Distrito Federal, Dirección de Acción Social, VIII Feria Mexicana del Libro, edición paleográfica única, México, 1960.
- “Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”, editada por la Secretaría de la Presidencia de la República, quinta edición, México, 1973.
- Ley de Hacienda del Distrito Federal de 1942, Ediciones Andrade, México, 1975.
- “Mexicano esta es tu constitución”, comentada por Rabasa; Emilio O. y Caballero Gloria, coedición de la H. Cámara de Diputados LV legislatura y Miguel Ángel Porrua, 8a. Edición, México, 1993.

- Serna de la Garza, José María, "Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, comentado", coedición del Departamento del Distrito Federal y del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1996.

3) Circulares:

- Boletín de circulación interna de la Tesorería, a partir de un estudio propio del 7 de agosto de 2003.

ENCICLOPEDIAS Y DICCIONARIOS:

- "Diccionario Jurídico Mexicano", Instituto de Investigaciones Jurídicas de la U.N.A.M., coedición Editorial Porrúa y Universidad Nacional Autónoma de México, Editorial Porrúa, S.A. de C.V. novena edición, México, 1996.
- "Enciclopedia de México", Álvarez, José Rogelio, director, créditos a instituciones y personas diversas, editada por Enciclopedia de México, S.A., segunda edición, 1977, México, T.8.
- "Gran Diccionario Enciclopédico Ilustrado" Editorial Selecciones de Reader's Digest, décimo sexta edición, 1981, México, T.3.
- Ayala Espino, José, "Diccionario moderno de la economía del sector público", editorial Diana, primera edición, México, 2000.
- Manuel Osorio y Florit, "Diccionario de Ciencias Jurídicas, Políticas y Sociales", Editorial Heliasta, Barcelona, España, 1996.
- Real Academia de la Lengua Española, "Diccionario Manual e Ilustrado de la Lengua Española", Espasa-Calpe S.A., cuarta edición revisada, Madrid 1989.
- Ricossa, Sergio, "Diccionario de economía", editorial siglo XXI S.A. de C.V., tercera edición en español, México, 2002,
- Zorrilla Arena, Santiago y Silvestre Méndez, José, "Diccionario de Economía", Ediciones Océano, sexta edición, México, 1987.

ENTREVISTAS:

- Información obtenida por vía testimonial de Pedro Aguilar Ruenes, Subadministrador de Ingresos, Lic. Eulalio Silva Liga, Subadministrador de Ejecución Fiscal y Norma Araceli Betancourt Santillán, empleada administrativa de la Tesorería del Distrito Federal, en Administración

Tributaria Meyehualco, obtenida los días 22 a 25 del mes de Julio de 2003.

ABREVIATURAS

Utilizadas en el desarrollo de la presente tesis.

- CFDF. Código Financiero del Distrito Federal.
- D.D.F. Departamento del Distrito Federal.
- D.F. Distrito Federal.
- IMSS. Instituto Mexicano del Seguro Social.
- INEGI. Instituto Nacional de Geografía e Informática.
- ISAN. Impuesto Sobre Automóviles Nuevos.
- ISSSTE. Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado.
- PRI. Partido Revolucionario Institucional.
- PROFECO. Procuraduría Federal del Consumidor.
- SECOFI. Secretaría de Comercio y Fomento Industrial.
- UNAM. Universidad Nacional Autónoma de México.