



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA  
DE MÉXICO**

ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS PROFESIONALES.

**ARAGÓN**

**ERRORES JURÍDICOS EN LA CREACIÓN Y  
MODIFICACIÓN DEL CÓDIGO FINANCIERO DEL  
DISTRITO FEDERAL.**

**T E S I S**

QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE  
LICENCIADA EN DERECHO  
P R E S E N T A :

**MARIA TERESA REYES ROMERO**

ASESOR:  
LIC. JOSÉ PACHECO RAMOS

SAN JUAN DE ARAGÓN 2004.



Universidad Nacional  
Autónoma de México



**UNAM – Dirección General de Bibliotecas**  
**Tesis Digitales**  
**Restricciones de uso**

**DERECHOS RESERVADOS ©**  
**PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL**

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

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

A LA "UNIVERSIDAD  
NACIONAL AUTONOMA  
DE MEXICO" CAMPUS  
"ARAGON" Por abrirme sus  
puertas y permitirme el haber  
logrado formarme como  
Licenciado en Derecho.

**AL HONORABLE JURADO,**  
por su atención y paciencia al  
realizar la revisión y aprobación  
del presente trabajo, gracias.

**A MIS AMIGOS,** de los cuales  
me permito omitir nombres para  
no herir susceptibilidades, porque  
sin sus comentarios y presiones  
no hubiese culminado el presente  
trabajo.

**A MIS PADRES**, Por haberme dado la vida y su apoyo incondicional en todo momento, por su cariño y comprensión, gracias.

**A HELENA y JULIO**, por su apoyo en todos los aspectos y los consejos que me han dado a lo largo de mi vida como estudiante y como profesionalista. Gracias.

**A MIS HERMANOS**, ISABEL, UBALDO, EMILIO, y MONICA, por los retos, críticas y sarcasmos que me obligaron a demostrar que en la vida se pueden lograr los objetivos deseados.  
Gracias.

**A MIS SOBRINOS**, Danny, Erick, César, Alex y Mildred, con todo mi cariño y cuando tengan oportunidad de ver este trabajo les pueda servir como un aliciente.



## INDICE

INTRODUCCION.....	1
-------------------	---

### CAPITULO 1

#### CONCEPTOS GENERALES DEL SISTEMA DE GOBIERNO EN LA REPUBLICA

MEXICANA.....	4
---------------	---

1.1. Formas de Gobierno de conformidad a la Doctrina Aristotélica.....	4
--	---

1.1.1. Forma de Gobierno Pura.....	10
------------------------------------	----

1.1.1.1. Monarquía.....	10
-------------------------	----

1.1.1.2. Aristocracia.....	13
----------------------------	----

1.1.1.3. Democracia.....	14
--------------------------	----

1.1.2. Forma de Gobierno Impura.....	16
--------------------------------------	----

1.1.2.1 Tiranía.....	17
----------------------	----

1.1.2.2. Oligarquía.....	17
--------------------------	----

1.1.2.3. Demagogia.....	18
-------------------------	----

1.2. Forma de Gobierno en la República Mexicana.....	23
--	----

1.2.1. El centralismo y los departamentos.....	29
--	----

1.2.2. De regreso al federalismo.....	33
---------------------------------------	----

1.2.3. Vuelta al centralismo.....	35
-----------------------------------	----

1.2.4. De nuevo el federalismo.....	35
-------------------------------------	----

1.2.5. El imperio de Maximiliano.....	40
---------------------------------------	----

1.2.6. La Constitución de 1917.....	41
-------------------------------------	----

1.2.7. La división territorial de la República Mexicana.....	46
--	----

1.3. Forma de gobierno en el distrito federal.....	49
--	----

### CAPITULO 2

<b>AUTORIDADES ADMINISTRATIVAS EN EL DISTRITO FEDERAL.....</b>	<b>80</b>
--	-----------

2.1.	Poder Ejecutivo.....	81
2.2.	Poder Legislativo.....	93
2.2.1.	Congreso de la Unión.....	95
2.2.1.1.	Integración.....	96
2.2.1.2.	Funciones.....	97
2.2.1.3.	La situación jurídica de los Legisladores.....	97
2.2.1.4.	Organización del Senado de la República.....	98
2.2.2.	Asamblea Legislativa.....	107
2.3.	Poder Judicial.....	107
2.3.1.	Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal.....	112
2.3.2.	Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal.....	117

### **CAPITULO 3**

<b>EL ORGANO LEGISLATIVO DE DISTRITO FEDERAL Y SUS FACULTADES.....</b>	<b>122</b>
3.1. Facultades.....	126

### **CAPITULO 4**

<b>CREACION DE LAS NORMAS FISCALES EN EL DISTRITO FEDERAL.....</b>	<b>128</b>
4.1. Como Gobierno Federal.....	131
4.2. Como Gobierno Local.....	136

### **CAPITULO 5**

<b>ERRORES JURIDICOS DEL CODIGO FINANCIERO DEL DISTRITO FEDERAL.....</b>	<b>142</b>
5.1. Errores en su creación.....	142
5.2. Errores en sus reformas.....	148
<b>CONCLUSIONES.....</b>	<b>156</b>
<b>BIBLIOGRAFIA.....</b>	<b>163</b>
<b>LEGISLACION.....</b>	<b>164</b>

## INTRODUCCION

Mucho se ha cuestionado a las personas que forman parte de la Administración del Gobierno, tanto Federal, como Estatal y en el Distrito Federal, principalmente porque nace la duda si realmente estamos viviendo el estado de Derecho que le corresponde a nuestra sociedad. Esto nos obliga a reflexionar y hacer un análisis de si existe congruencia entre las cargas contributivas a cargo de los ciudadanos y los bienes, servicios y seguridad a que están obligados a proporcionar los que representan a los Órganos Administrativos, porque sabemos que parte de nuestras contribuciones son para pagarles sus sueldos, por lo tanto el propósito de este trabajo es con la finalidad de encontrar el equilibrio entre los gobernantes y los gobernados, principalmente por la aportación económica que hace cada uno de los ciudadanos y a las cuales se les denominan contribuciones, tratando de buscar la realidad de lo que se aporta con lo que se recibe.

La inquietud de saber si los fundamentos jurídicos establecidos para las contribuciones a que tiene obligación de dar el ciudadano, sean los correctos me llevó a realizar la presente investigación, encontrando que desde las épocas más remotas para la creación de una sociedad que viva de un justo Estado de Derecho, es necesario contar con tres elementos que son territorio, población y gobierno.

Respecto al Distrito Federal, en la actualidad se tiene bien definido cual es el territorio, de igual manera conocemos en una forma aproximada la cantidad de habitantes que forman la población, sin embargo en lo que corresponde al Gobierno vemos que ha sufrido cambios, desde luego que han variado la economía de los habitantes del Distrito Federal, preguntándonos ¿En qué se utilizan las cantidades de dinero que se aportan como impuestos?, ¿Quiénes son las autoridades que los imponen? y ¿Cuales son las formas que se utilizan para el establecimiento de las normas fiscales?.

Al ir disipando las interrogantes que se han manifestado se encuentra que de acuerdo al sistema de Gobierno Federal y de conformidad a lo establecido en el artículo 31 fracción IV de nuestra Carta Magna, "...son obligaciones de los mexicanos: ...IV. Contribuir para los gastos públicos, así de la Federación, como del Distrito Federal o del Estado y Municipio en que residan, de la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes".

Por lo tanto que, en el primer capítulo de este trabajo, hablaremos de los sistemas de gobierno para concluir con el que mediante el cual se rige actualmente el Distrito Federal.

En el segundo capítulo, haremos el análisis de la estructura orgánica del Gobierno del Distrito Federal, concluyendo con

los órganos fiscales y sus facultades, incluyendo en el mismo al Poder Legislativo.

En el tercer capítulo, se hará del conocimiento del lector, la estructura orgánica administrativa del Distrito Federal pero principalmente del Poder Legislativo del Distrito Federal, a fin de identificar plenamente quienes están a cargo de la creación de las normas jurídicas.

El cuarto capítulo pretende dar a conocer la forma mediante la cual se llega a la creación de las normas jurídicas, tanto federales como locales.

Se culmina con el capítulo quinto señalando los errores jurídicos en los que los órganos responsables del establecimiento y aplicación de las normas en el Distrito Federal han incurrido, con el comparativo de lo que debería ser con lo que se ha hecho en materia fiscal.

## **CAPITULO 1**

### **CONCEPTOS GENERALES DEL SISTEMA DE GOBIERNO EN LA REPUBLICA MEXICANA**

#### **.1. Formas de Gobierno de conformidad a la Doctrina**

##### **Aristotélica**

Para poder señalar o caracterizar las principales formas de Gobierno que los Estados se han dado a través del tiempo, es decir, que se tenga una idea clara y bien definida del término Gobierno; necesario es, que entendamos lo que este concepto expresa. Para no caer en el error común de confundirlo con el concepto Estado, puede decirse que el Estado es un todo compuesto de territorio población y gobierno, luego entonces el gobierno es parte del Estado.

**El Estado, es considerado como una forma social, que requiere el género humano, llamado población, para el cumplimiento de obligaciones y derechos que armonicen la convivencia; es decir, que permitan vivir en orden y en paz.**

Con base en lo anterior, se establece que el Estado es una forma de sociedad. Sociedad que debe tener un gobierno, que defienda y proteja el sistema económico, político y social, que dicha sociedad necesita para lograr esa convivencia, orden y paz.

Para lograr entender este concepto de Estado podemos distinguir los elementos siguientes:

- 1.- Organización Jurídica
- 2.- Población
- 3.- Territorio
- 4.- Gobierno propio

1.- **La Organización Jurídica**, significa que la población obedece a un orden establecido por leyes.

2.- **La población**, es la que obedece las leyes que ella misma se ha dado, compone a su vez una comunidad humana, superior al grupo familiar y al regional; por lo común constituye una nación.

3.- **El Territorio**, representa la superficie en donde vive y muera la población. Es el país.

4.- **El gobierno propio**, significa que el Estado tiene una representación a través de un conjunto de órganos, encargados de aplicar las leyes. Los órganos del Estado a su vez, se integran con funcionarios y empleados pertenecientes a la población del Estado.

También es muy común, el confundir al Estado con la Nación, por ello considero de utilidad, agregar lo siguiente:

La Nación, es una reunión de individuos, que tienen el mismo origen, las mismas tradiciones, las mismas costumbres y las mismas aspiraciones. León Duguít, jurisconsulto francés, dice que "la nación es una aglomeración de ciudades, lo mismo que la ciudad, es una aglomeración de familias". Diferenciando, la nación da el concepto de lazos sociales; el Estado despierta la idea de lazos políticos. El Estado tiene fines determinados; la Nación no tiene limitado su objetivo. Además, puede haber un Estado sin la Nación correspondiente. Ejemplo: El imperio Austro-Húngaro, que siendo un Estado, estaba formado por varias Naciones; como también puede existir, una Nación sin la necesaria existencia de un Estado. Ejemplos: Italia antes de 1860 y



Polonia antes de 1914, ambas eran Naciones. Polonia vuelve a ser Nación sin Estado, en 1939, al ser dominada por Alemania.

La Nación auténtica es, probablemente, el grupo humano de gran tamaño, más estable y coherente, que ha producido hasta ahora la evolución social.

Una vez más, no debemos confundir nunca la Nación con el Estado. La Nación es un grupo humano que tiene características propias, manifestaciones auténticas del modo de ser de ese grupo. El Estado, es la representación legal, la expresión de la personalidad jurídica de la Nación. La Nación es la estructura y el Estado es la función.

Antes de señalar los diferentes sistemas de gobierno, que los Estados se han dado y se dan en la actualidad, analizaremos el término o concepto Gobierno, como elemento o como parte del Estado.

Se designa con el nombre de Gobierno, al conjunto de funcionarios públicos, encargados de regir y administrar un Estado o Nación. También se puede decir, que el Gobierno es el conjunto de órganos, encargados de aplicar la política del Estado. El

gobierno es el grupo que tiene la función directiva de la sociedad; es como un administrador colectivo. El gobierno lo forman personas cuya actividad, se encuentra aplicada a cumplir los mandatos del Estado.

Es innegable que todo gobierno, es un fenómeno social, porque los hombres cuando viven en grupos o comunidades, necesitan de alguien que mantenga el orden y la paz.

El gobierno es, en sus formas esenciales, tan antiguo como la sociedad. Al principio, probablemente, el gobierno Patriarcal fue la expresión más simple de autoridad; un gobierno constituido en la tribu, donde el jefe gobierna, bajo la dirección de los ancianos o patriarcas que lo aconsejan. Después hubo sin lugar a dudas, gobiernos militares y teocráticos, como los Aztecas en México y los Quechuas en Perú, respectivamente.

A los griegos se deben los primeros estudios importantes sobre el gobierno, una de las más antiguas clasificaciones de los gobiernos, es la que formuló Aristóteles<sup>1</sup> hace

---

<sup>1</sup> ARISTOTELES, versión española de ANTONIO GOMEZ ROBLEDO, *Ética Nicomaquea \* Política*, Editorial Porrúa, S.A. Colección "Sepan Cuantos", número 70, Págs. 319

23 siglos, y no obstante los siglos transcurridos, dicha clasificación, aún conserva el vigor que le otorgan los hechos.

Los Gobiernos según Aristóteles, se dividen en:

1º.- Formas Puras y

2º.- Formas Impuras

Ambas categorías se distinguen, atendiendo el número de personas que ejercen el poder, y también, por el interés de quienes ejercen el mandato.

Las formas puras de gobierno son:

1º.- Monarquía,

2º.- Aristocracia;

3º.- Democracia.

Las tres tienen en común, la condición de que los poseedores del poder, gobiernan para el interés general para el bien de todos.

Cualquiera de estas tres formas se consideraba aceptable, siempre que los gobernantes obedecieran las leyes y atendieran el interés colectivo. En el caso contrario, las tres formas

se transformaban en Gobiernos despóticos. Dando lugar a las formas impuras:

1°.- La Tiranía;

2°.- La Oligarquía y

3°.- La Demagogia.

.1.1.- **Forma de Gobierno Pura.**- Se dice que existe una forma de gobierno pura, cuando cada una de las características de clasificación política en las que se diversifican los sistemas de gobierno, no admite intervención de terceros, sino que quien ejerce el Gobierno es responsable de sus determinaciones y que pueden ir en beneficio o en perjuicio de la ciudadanía. Sin embargo se protege el interés personal de quien actúa en nombre del Gobierno, es decir, quienes se encuentran en el poder son absolutos.

.1.1.1. **Monarquía.**- No obstante la evolución que ha surgido a través del paso histórico de las diferentes culturas, y de acuerdo a los sistemas de Gobierno, la definición concreta que pudiéramos obtener del concepto Monarquía, es la facultad y dominio integrada en una sola persona. Toda vez que al desglosar etimológicamente la palabra Monarquía,

deviene de “monos” que significa uno solo y “cratos” que significa gobierno, es decir, que el Gobierno de un país se encuentra en las manos de una sola persona y que de acuerdo a la evolución histórica era de carácter hereditario, pasando de mano en mano y llamándole “Rey” a quien detentaba el poder. En forma posterior y después de cansado el pueblo de ser sometido por los Reyes, y a fin de una supuesta liberación psicológica. El poder del Rey desaparece para caer en un Feudo. Considerando que el poder del Monarca se extiende a los integrantes del principado, intentándole dar a esta forma de gobierno el nombre de Monarquía Constitucional. Representando un aparente primer paso en la pérdida de los poderes del Rey, para caer la responsabilidad en los príncipes y ministros de éste. Siendo aún el Rey la cabeza de ese grupo con amplio poder para vetar las decisiones o proyectos e imponer su criterio, es decir, seguía siendo la cabeza del feudo, que visto de otra manera, sigue siendo el Monarca.

Como sistema de Gobierno: La Monarquía puede ser absoluta, si el soberano ejerce el poder en forma exclusiva. Y la Monarquía es Constitucional, si otros órganos de Gobierno,

participan y colaboran con el Monarca; atendiendo lo dispuesto en una ley máxima.

La Monarquía absoluta o absolutismo, es el Sistema de Gobierno en el cual los poderes del Estado (Legislativo, Judicial y Administrativo), se encuentran en manos de un sólo elemento ejecutor que frecuentemente consiste en un sólo individuo.

Los Gobiernos Absolutistas, se caracterizan esencialmente por la falta o invalidez de preceptos constitucionales, que permitan a los gobernadores, ejercer una oposición legal al monarca, llámese rey, príncipe, emperador, etc.

Las Monarquías Absolutas fueron practicadas en la antigüedad y hasta la Edad Media por las dinastías orientales, la cultura Mesopotámica, la Grecia primitiva y los pueblos latinos, germanos, sajones y anglosajones de Europa.

En los siglos XVI y XVII, al aparecer en Europa los grandes Estados Nacionales como España, Francia, Inglaterra, Austria, Rusia y Prusia; el absolutismo monárquico renace y alcanza su máxima preponderancia con el reinado de Luis XVI de Francia, quien llegó a afirmar: "El Estado soy Yo".

Podemos considerar que la Monarquía absoluta no existe en la actualidad, pero el absolutismo se sigue dando en los gobiernos dictatoriales, despóticos, tiránicos y autoritarios. El Fascismo, el Nazismo y el Comunismo han dado lugar en la actualidad a gobiernos de este tipo.

La Monarquía Constitucional es un Sistema de Gobierno democrático como el de las repúblicas de forma presidencial, es decir, iguales en el fondo diferentes en la forma.

.1.1.2. **Aristocracia.**- Como una evolución al sistema de gobierno Monárquico surge la aristocracia. Al desglosar el concepto encontramos claramente su significado, ya que la palabra viene de *aristo* nobleza o unos cuantos y *cratos* gobierno, es decir, el Gobierno recae en unas cuantas personas, principalmente de la nobleza. Visto de otra manera es un pequeño grupo de personas que gobiernan para el beneficio de la sociedad, sólo que dichas personas generalmente son de la nobleza (familia del Rey) conocida en un tiempo como aristocracia. Formando parte de ella los príncipes, condes, duques, entre muchos otros cargos de nobleza.

1.1.3. **Democracia.**- Se dice en forma general, que es el sistema de gobierno puro que recae en toda la sociedad y por lo tanto se gobierna para el pueblo, por el pueblo y en beneficio del pueblo, considerando que existen dos tipos de democracia: La democracia directa u organizativa y la democracia representativa. En la primera, las normas y las decisiones son tomadas por el pueblo; se hacen a manera de comunicación directa con la sociedad. Llegando a su culminación con el respeto de cada uno de los integrantes de la sociedad por determinación de la comunión del pueblo; a la que se le puede llamar asamblea y votación general. Considerando esta actitud por algunos políticos como un referéndum, es decir, se pide que todo el pueblo tome la decisión y la haga llegar al representante del Estado, que sin discusión alguna la publicará para su aplicación. La democracia representativa es la forma en la que actúan, actualmente la mayoría de los estados, conjuntando en pequeños grupos a sus representantes. De tal manera que en la actualidad, en nuestra República Mexicana, encontramos grupos tan pequeños, como el Jefe de Manzana y en orden jerárquico podríamos mencionar algunos otros nombres que varían de acuerdo al



Estado de la República y su conformación geográfica, recibiendo diferentes nombres, entre ellos los síndicos, delegados, regidores, representantes de colonia, presidentes municipales, etcétera.

La idea de la democracia está necesariamente asociada al concepto de libertad humana. El hombre se siente libre cuando toma sus decisiones por sí mismo. Si vive en sociedad y acepta la autoridad de un gobierno, es porque el, libremente, lo ha resuelto así. De ahí, que la forma de conservar su libertad, sea la de elegir a sus gobernantes; hacer las leyes que va a obedecer. Y decidir la conducta que habrá de seguir la nación, tanto en los asuntos internos, como en los externos.

La democracia surgió en los pequeños estados o ciudades griegas, cuando la asamblea de los ciudadanos, tomaba acuerdos obligatorios para toda la comunidad (directa). La palabra república, por lo general asociada con la idea de democracia, es un término latino que significa *cosa república* o *cosa del pueblo* (la República).

En las democracias actuales, ya sean monarquías o repúblicas, a fin de asegurar que no se haga mal uso del poder, lo

han dividido en diversos órganos e instancias; de allí los poderes Legislativos, Ejecutivo y Judicial.

1.1.2. **Forma de Gobierno Impura.**- De acuerdo a la doctrina Aristotélica las formas de Gobierno impuras son aquellas que, se generan por motivo de una revolución de ideas políticas nacidas de la diferencia cultural y económica, de quienes normalmente detentan el poder. Siempre buscan la superación tratando de ser cada día mejores que las personas que se encuentran en su mismo nivel, porque en una ciudad siempre va haber diferencias en los sujetos que la componen, es decir, en una ciudad hay desigualdad porque existen varios grupos que son iguales verbo y gracia los campesinos, obreros, artesanos, burócratas, militares, grupos religiosos, la nobleza y en algunos casos los capitalistas, considerando que cada uno de esos grupos son iguales y dentro de ellos siempre va a existir alguien que trate de alcanzar el grupo siguiente, tratando en desigualdad a sus iguales, sin importar el daño que les pueda causar con el fin de lograr en si mismo la supremacía.

1.1.2.1. **Tiranía.-** Una forma de gobierno derivada de la monarquía, en donde doctrinariamente se considera que dicha monarquía se ve transformada por la inmersión de intereses personales de integrantes de la sociedad ajenos a la nobleza, que intentan que el pueblo se vuelque en contra del monarca para poder lograr el liderazgo y pasar a formar parte del gobierno. Convirtiendo las acciones de beneficio en perjuicio del pueblo e incluso lesionando los derechos humanos de quien compone esa sociedad. Visto de otra manera, se puede decir que, el monarca se convierte en tirano de su pueblo, por la basura de asesores que influyen en sus determinaciones, obligando a sus seguidores a realizar actos, aún cuando estos actos vayan en contra de sus propios intereses.

1.1.2.2. **Oligarquía.-** Atendiendo al significado encontramos que existe semejanza con el concepto aristocracia, ya que deviene de la palabra *oligos* que significa unos cuantos y *cratos* que significa poder, es decir, que el poder se encuentra en manos de unos cuantos, solo que a diferencia de la aristocracia, en donde el poder lo ostentan solamente los aristócratas o sea los ricos,

en el caso de la oligarquía el poder lo ostentan solo los líderes de los diferentes grupos sociales que componen al pueblo. Esta deformación de la aristocracia que cae en la oligarquía es el resultado de la inconformidad de quienes sienten que al estar en igualdad de planos merecen ser mejores que los que se encuentran en igualdad con ellos, base fundamental de los principios revolucionarios, considerando que una revolución no es necesariamente armada, sino que, entender el concepto revolución como un cambio importante en nuestra vida.

**1.1.2.3. Demagogia.-** Se dice doctrinariamente que es la forma impura de la democracia, salvo que en la actualidad encontramos que no se utiliza este concepto, pero que si se puede llevar a cabo y que consiste principalmente en hacerle creer al pueblo algo que el gobernante no va a cumplir, sin embargo, se puede decir que la demagogia al igual que la democracia es una transformación surgida de quienes ostentan el poder para hacerle creer a la ciudadanía que las decisiones y proyectos de gobierno se basan en la decisión del pueblo, cuando ellos mismos a

través del poder legislativo, proponen normas de aplicación con el fin de que solo un pequeño grupo alcance la superación y logre estar en los puestos de gobierno. Dicho de otra manera es mas bien una derivación de la oligarquía y no de la democracia, ya que cuando en la oligarquía se alteran las normas por causas internas, buscando sus integrantes la superación personal, tratan de enfocar la rivalidad entre los mismos oligarcas y esto los convierte en demagogos. La demagogia puede ser de dos clases: una que surge entre los oligarcas mismos, pues el demagogo puede lograr la superación entre muy pocos, haciendo fuerte a su grupo, expresando ideas que pueden ser creíbles pero que nunca se llevan a cabo, pero que tal situación hace que el pueblo se vuelque en contra de los mismos integrantes demagogos, dejándoles de creer y haciéndolos a un lado.

La otra demagogia, la que surge y se practica en el mismo pueblo, cuando el pueblo se engaña pensando que a quien elige a través de la votación, es realmente la persona indicada para representarlo en el gobierno, cuando por decretos constitucionales ya existe una familia que va a formar parte del gobierno cualquiera

que sea su sistema dejando caer en el engaño a los ciudadanos que piensan que cualquiera de ellos puede ocupar un cargo en el gobierno.

La clasificación de Aristóteles<sup>2</sup>, ha sufrido modificaciones impuestas por la realidad y además, se han considerado otras formas de gobierno, como por ejemplo:

El gobierno Teocrático, cuando el Estado es gobernado por los sacerdotes o por la iglesia; denominado Teocracia.

La Autocracia, significa gobierno en manos de una autoridad arbitraria, el poder lo detentan un pequeño grupo de personas compenetradas a un partido.

La Autocracia, comprende diversas formas de autoridad arbitraria: el despotismo y la dictadura, son las más comunes.

El Despotismo es un gobierno arbitrario generalmente de un sólo hombre, sin ninguna regulación que lo

---

<sup>2</sup> ARISTOTELES, versión Española de ANTONIO GOMEZ ROBLEDO, Editorial Porrúa, S.A. Política, libro quinto, Colección Sepan Cuantos, págs. 242-266

límite; arbitrario se aplica también a un gobierno en poder de hombres, que lo alcanzaron por la violencia y que se mantienen en el, porque continúan aplicándola.

La Dictadura es un sistema de gobierno en el que una sola persona o un pequeño grupo de personas tienen autoridad completa, sobre la vida de todos los demás, en un país determinado. En la dictadura los derechos y las libertades están limitados o no existen. Las dictaduras sólo desaparecen por medio de la revolución.

En la actualidad difícilmente florecen las Autocracias, pues el pueblo sabe lo que debe hacer. Sólo por la violencia de un golpe de Estado, podría imponerse un Gobierno o Régimen Autocrático; lo que tendría que ocurrir sobre las ruinas del Gobierno Democrático y este último, como el ave fénix, resurgiría de sus propias cenizas.

En la antigüedad y hasta principios de la Edad Media, sólo podía concebirse una Democracia en la República, en donde el poder no era transmitido por herencia, y también se hablaba de Monarquías, cuando existía una dinastía hereditaria.

En ciertas épocas y en diferentes culturas los gobernantes asumían el papel de Dioses; por ejemplo: los Faraones

en Egipto. En otras épocas y espacios (Edad Media) se creía que el gobernante había recibido su cargo o misión por obra de Dios. Durante los siglos XIV, XV y XVI (Época de Ilustración); se afirma que el príncipe era un monarca ilustrado, que debía gobernar de modo que todo se hiciera para bien del pueblo, pero sin el pueblo, según las leyes de la razón.

Al correr del tiempo ha quedado demostrado, con base en la práctica y la experiencia, que el mejor de los Gobiernos es el Democrático. Forma de Gobierno que Aristóteles<sup>3</sup> recomendaba y que los atenienses practicaban, donde la autoridad deriva del pueblo o de la mayoría del pueblo.

Hoy de las formas puras de gobierno, propuestas por Aristóteles, sólo queda la Democracia; pues la Aristocracia ha desaparecido, lo mismo que las monarquías absolutas.

De las formas impuras, todavía se dejan sentir Oligarquías y Tiranías, disfrazadas de democracias.

- 1.2. **Forma de Gobierno en la República Mexicana.** Como ya dijimos, el Gobierno es uno de los tres elementos del Estado, es decir, es el conjunto de órganos a través de los



cuales el Estado va actuar para cumplir sus fines. Como antecedente histórico tenemos que en la época prehispánica el sistema de Gobierno, en lo que ahora es el Territorio de la República Mexicana, se basó en la Monarquía, que recayó en el Rey del Imperio Azteca.

Modificándose el sistema de gobierno a la llegada de los españoles, con la creación y el desarrollo del Distrito Federal, tanto en su división territorial como en su administración pública; iniciando con un régimen diferente como lo fue el régimen de las intendencias.

La instauración de las intendencias en la Nueva España a fines del siglo XVIII, fue un antecedente importante de las divisiones del territorio practicadas en el siglo XIX, por que mantuvo a la Ciudad de México como la capital del reino y cabecera principal de las intendencias. Así también como residencia del Rey y del Intendente General.

La implantación de las intendencias, durante el período de los Borbones, originó una política destinada a racionalizar el poder. Por lo que se modificaron algunas de las

---

<sup>3</sup> Idem.

instituciones españolas y se puso un gran énfasis en la centralización política destinada a racionalizar el poder, en consecuencia se transformaron algunas de las instituciones. Uno de estos cambios fue el finalizar con la autonomía política de diversas instituciones como las Cortes, Magistraturas Provinciales y ciertos privilegios que aún imperaban en Cataluña, Aragón y Valencia. Posteriormente se pretendió sustituirlas con la burocracia central compuesta por consejos y ministerios y por un régimen provincial de intendencias.

Este afán por cambiar la estructura política administrativa de la Corona Española se trasladó a la Nueva España con la creación de la Secretaría del Despacho de Indias en 1717. Un cambio, también obligado, fue el de la implantación del régimen de intendencias. Sin embargo su puesta en marcha fue lenta, pues primero estuvo en estudio y no se aplicó sino hasta finales de siglo.

La introducción de las intendencias tuvo varios propósitos: por un lado uniformar al aparato estatal, mejorar la administración de las rentas reales, hacer más eficiente la gestión de la hacienda pública y fomentar la economía, pero sobre todo era incrementar los ingresos de la Corona.

En 1786 se promulgó la Real Ordenanza para el establecimiento e instrucción de los intendentes del ejército y provincia de Nueva España. Esto cambió sustancialmente la organización política-administrativa del virreinato, que se dividió en doce intendencias además de las provincias internas de Oriente y Occidente. Para fijar las porciones que correspondían a cada una se tomaron como base las antiguas unidades territoriales que formaban las provincias de la Nueva España. Las intendencias fueron: México (sede de las intendencias y de la General o Superintendencia), Puebla, Veracruz, Mérida, Oaxaca, Valladolid, Guanajuato, San Luis, Guadalajara, Zacatecas, Durango y Arizpe.

En las ordenanzas se establecía el territorio que cada una abarcaba: así la intendencia de México. Comprendía un extenso territorio que incluía la capital del reino de la Nueva España con las parcialidades de San Juan y Santiago, además de numerosas alcaldías localizadas en los arzobispados de México, Puebla y Michoacán. Estas alcaldías eran las de Mexicaltzingo, Chalco, Coyoacán, Tacuba, Cuautitlán, San Cristóbal, Ecatepec, Tula, Yagualica, Huejutla, Meztitlan, Zimapán, Tulancingo, Otumba, San Juan Teotihuacan, Pachuca, Zempoala, Malinalco, Sultepec, Temascaltepec, Tétela del Río, Tenango del Valle, Metepec, Taxco, Iguala, Zacatula, el corregimiento de Lerma, así como el de Toluca. Todas aquellas son ciudades y poblaciones que hoy forman parte de

los estados de México, Puebla, Guerrero, Michoacán, Morelos, Hidalgo y el Distrito Federal.

El nuevo sistema diseñado por los Borbones dejó en la parte superior, de la pirámide del poder, al virrey. Este puesto de la anterior administración se conservó, creándose además el cargo de intendente de México. El cual se encargaba de la Real Hacienda y a él estaban supeditados los intendentes de provincia en los ramos de Hacienda y Economía de Guerra.

Dentro de los cambios de gobierno uno de los antecedentes de mayor importancia es LA SEPARACION DE ESPAÑA Y LA CREACION DE LOS ESTADOS DE LA FEDERACION, en donde la invasión de España por las fuerzas de Napoleón, en 1808, contribuyo a modificar el comportamiento político de las colonias en América, dado que la abdicación de los Reyes Carlos IV y Fernando VII a favor del Emperador de los franceses provocó un vacío de poder en la metrópoli. Las diversas juntas se arrojaron el derecho de representación, cubrieron ese vacío y convocaron a Cortes Judiciales para elaborar una constitución que dio cuerpo a una monarquía constitucional en 1812<sup>4</sup>.

---

<sup>4</sup> DERECHOS DEL PUEBLO MEXICANO, México a través de sus Constituciones, Cámara de Diputados LV Legislatura, Antecedentes Constitucionales e Históricos, Tomo VI, PÁG. 666

La representación de diputados provinciales de la Nueva España se convirtió precisamente en un antecedente fundamental para la creación posterior de los estados de la federación, una vez declarada la Independencia.

Es así que con la consumación de la Independencia y en cumplimiento del Plan de Iguala y los Tratados de Córdoba, la Junta Provisional Gubernativa surgida de ellos designo **una regencia** que serviría como poder ejecutivo en espera de un emperador. Mientras tanto, al fungir como poder legislativo la junta provisional expidió la convocatoria para un congreso constituyente.

La convocatoria no tenía propósito de elaborar una división del territorio, pero en la práctica se le puede considerar como la primera división territorial del México Independiente, aunque no ocurrió formalmente sino con el Acta Constitutiva.

La junta en su convocatoria del 17 de Noviembre de 1821, mencionaba 21 provincias, incluida la de México.

Entre junio de 1823 y febrero de 1824 rigió esta división del territorio nacional, en 23 provincias, con fundamento en lo establecido en la **base primera del Plan de Constitución**

**Política de la Nación Mexicana**, fechado en la ciudad de México el 16 de mayo de 1823<sup>5</sup>. Posteriormente se juró el acta constitutiva que dio lugar a una nueva división. Llegar a ella significó expedir una nueva convocatoria para la elección de un nuevo congreso, en vista de que los delegados al primer Congreso, habían tenido que abandonarlo debido a la imposición de Agustín de Iturbide de disolverlos. En este llamado se hablaba de las provincias como partes del territorio y de hecho se hacía una división. Como se señala de esta manera la convocatoria creaba provincias.

La división en 23 provincias incluyendo la de México, colocó la idea de un gobierno provincial y a la vez provisional, ya que tendrían existencia hasta que fuera vigente el Acta Constitutiva.

La división en 23 provincias incluyendo la de México, estaba formada por: California Alta, California Baja, Coahuila, Durango, Guanajuato, Guadalajara, León (Nuevo Reino de), México, Nuevo México, Michoacán, Oaxaca, Puebla, Querétaro, San Luis Potosí, Santander, Sinaloa, Sonora, Tabasco, Tejas, Tlaxcala, Veracruz, Yucatán, y Zacatecas, con lo que se colocó la idea de un gobierno provincial y a la vez provisional, ya que tendrían permanencia hasta que fueran vigente el Acta Constitutiva.

---

<sup>5</sup> idem

### 1.2.1 El Centralismo y los Departamentos.

Las siete leyes, 1835-1846.

La Constitución de 1824 estuvo vigente once años, hasta el 5 de mayo de 1835, cuando (atendiendo a los deseos de Santa Anna) el Congreso se declaró facultado para reformar la Constitución, pero no para modificar la forma de gobierno y el sistema federal, que era lo que en realidad le interesaba a Santa Anna. Para lograrlo convocó a sesiones extraordinarias del Congreso, por acuerdo del Consejo de Gobierno, para que resolviese sobre la forma de gobierno. Atendiendo a tales sugerencias, el Congreso acordó:

Artículo 1. El Congreso General se declara investido por la Nación de amplias facultades, aún para variar la forma de Gobierno y constituirla de nuevo.

Artículo 2. El Congreso General continuará reuniéndose las dos cámaras en una.

Se especifica que el Congreso General, ha resumido todas las atribuciones, así comunes como peculiares de cada cámara, quedando en suspenso los artículos del acta Constitutiva, de la Constitución General y del Reglamento Interior del Congreso.

Con estas disposiciones y con el decreto del 3 de octubre de 1835, quedaba establecido el centralismo. El Congreso, también ordenó la desaparición de las legislaturas estatales y el establecimiento, en su lugar, de juntas departamentales. Por último se estableció que los gobernadores estuvieran sujetos al presidente. Eso no supuso aún la desaparición de los Estados, Territorios y del Distrito Federal.

A partir de la Ley de Octubre de 1835, lo cual con el federalismo, se abre un periodo que condujo al centralismo. El Congreso, gracias a las facultades con las que contaba, puso a discusión el dictamen de reorganización del país. Y el 12 de octubre aprobó el artículo 8º referente a la división territorial y que a la letra dice:

“El territorio nacional se dividirá en departamentos, sobre las bases de la población, localidad y demás circunstancias conducentes; su número, extensión y subdivisiones y se detallará en la Ley Constitucional”

El 30 de Diciembre de 1836, se expide la Constitución Centralista, llamada Código de las Siete Leyes Constitucionales y **se inicia el primer período centralista**, que a su



vez concluye el 13 de junio de 1843 con la promulgación de las Bases de Organización Política de la República Mexicana, ley fundamental del segundo periodo centralista.

En lo que se refiere a la división del territorio, la sexta ley se ocupa en sus artículos 1º y 2º y lo divide en departamentos, estos en distritos y por último en partidos.

La división del territorio se hizo a partir de la anterior, la de la federación, por lo que se crearon casi tantos departamentos como Estados. Salvo algunas variaciones como que el territorio de Tlaxcala se agregaba al Departamento de México y la Capital de este sería la Ciudad de México. Esto implicaba que el Distrito Federal desaparecía ya que en 1838 se aprobó definitivamente la división territorial en donde se señalaba que el Departamento de México estaba formado por el antiguo Distrito Federal y el mencionado territorio de Tlaxcala.

En cuanto a la forma de gobierno de los departamentos, en las Siete Leyes, se estipula que éste **estaría a cargo de un gobernador** elegido de una terna por el presidente y sujeto a éste.

En las Siete Leyes, en el artículo 24º, asimismo de la sexta, como en el reglamento provisional para el gobierno interior de los departamentos del 20 de marzo de 1837, se exigía que para ser miembro de este organismo de representación, era indispensable tener un capital físico o moral que produjera por lo menos 500 pesos (de aquel tiempo) anuales.

Para finales de 1842 el gobierno originado en las Siete Leyes había caído y se puso en marcha uno nuevo, apoyado en las llamadas bases de Tacubaya. Así en Diciembre de 1842 se inició la discusión de un nuevo proyecto constitucional y se disolvió el Congreso, pues la guarnición de México se acogió al Plan de Huexotzingo, que pedía una junta de notables. Esta junta expidió las Bases de Organización Política que rigieron a partir del 13 de junio de 1843. Con respecto al territorio las bases ratificaron, no sin algunas discusiones y excepciones, la división en territorios, incluyendo el de México.

**En lo referente al gobierno del Departamento de México en las bases se mantuvo la figura del Gobernador, el cual sería nombrado por el Presidente de la República a propuesta de las asambleas departamentales.**

Para los ayuntamientos se dictó una ley, el 28 de Abril de 1848, en la cual se especificaban sus funciones y se ratificaba esencialmente varias de las disposiciones anteriores; referentes a los requisitos de los electores y de los que ocuparían los cargos; con la novedad de que ahora las Bases retiraban sus derechos de ciudadanos a los sirvientes domésticos.

### **1.2.2. De regreso al Federalismo**

1846-1853

Las bases orgánicas rigieron al país hasta el 2 de Agosto de 1846, fecha en la que se adopta nuevamente el sistema federal y se vuelve a hacer uso de la Constitución de 1824. Se abre camino un federalismo transitorio que significó la transformación de los departamentos en Estados y el restablecimiento del Distrito Federal.

El 6 de Diciembre de 1846 se instaló un Congreso Constituyente que declaró la vigencia de la Constitución de 1824 y para mayo de 1847 promulgó el Acta Constitutiva y Reformas de los Estados Unidos Mexicanos. En la práctica hubo un regreso a la Constitución de 1824, con algunas adiciones y adaptaciones a las nuevas circunstancias.

Dicha Acta rigió hasta 1853, fecha en que se estableció el centralismo. En las discusiones relativas a la división territorial, se adoptó el sistema de Estados. En cuanto al Distrito Federal se llegó a proponer que se convirtiera en otro estado de la Federación, pero este asunto no llegó a discutirse. Posiblemente por las circunstancias de extrema gravedad en que se desarrollaba el Congreso; debido a la amenaza norteamericana, se mantuvo a la Ciudad de México como Distrito Federal, aunque con carácter provisional.

Aún con la firma del 2 de febrero de 1848 del Tratado de Guadalupe Hidalgo, (por el que se perdió más de la mitad del territorio nacional), la división territorial de la República mantuvo al Distrito Federal junto con los estados y territorios, salvo aquellas porciones pasaron a formar parte de los Estados Unidos de Norte América

### **1.2.3. Vuelta al Centralismo**

1853-1854

Al renunciar el Presidente Arista, a principios de 1853; se nombró como presidente a Antonio López de Santa Ana, quien se dirigió por las bases para la administración de la República

hasta la promulgación de la Constitución, las cuales estuvieron vigentes hasta Mayo de 1856.

En lo que respecta a la división territorial del país, se mantuvo la anterior aunque el uso de estado o departamento fuera distinto, en la medida en que las bases con las cuales se regía la nación eran provisionales. Sin embargo, fue haciéndose hincapié en que dependían del poder central y por tanto se había abandonado el sistema federal y se acabó adoptando el sistema de departamentos. El 16 de Febrero de 1854. El Distrito Federal paso a formar parte del Distrito de México.

#### **1.2.4. De nuevo el Federalismo**

1854-1856

El Primero de Marzo de 1854 se proclama el Plan de Ayutla y se adopta en el país en Agosto de 1855. Cuando la guarnición de México lo adoptase nombrando presidente interino y sustituto a Juan Álvarez e Ignacio Comonfort, respectivamente. El quince de Mayo, el gobierno decreta el Estatuto Orgánico Provisional. El cual conservo la división contenida en el Plan de Ayutla, es decir, Estados, Territorios y el Distrito Federal. Aunque hay que advertir que el uso del término de Estado no correspondía al

utilizado en el sistema federal, dado que el espíritu del Estatuto no se le daban las prerrogativas y el trato correspondiente.

Dentro de las discusiones que suscitó la elaboración de la Constitución de 1857, el asunto de la división territorial fue el tema de una de ellas. En la sesión de 16 de junio de 1856, la Comisión encargada de formular un proyecto de Constitución, presentó un dictamen; en el cual se volvía a la división del país con los mismos estados que el Estatuto, con la diferencia de que se creaba el Estado del Valle de México. Como parte de un voto particular, se propuso que el Distrito Federal pasara a formar parte del Estado de México y que se eligiera una población que sirviera de residencia de los supremos poderes de la República durante un año.

Las sesiones sobre la división territorial se iniciaron el 9 de Julio, para lo cual se formó una comisión especial con un representante por cada territorio. La comisión presentó un dictamen el 26 de Noviembre en el que se señalaba la importancia del asunto, pero en la que se excusaba de no poder presentar un alternativa razonada, a la cual la denominaron científica. Dada la premura del tiempo del estado de agitación que vivía el país; se hizo énfasis en la falta de información estadística y se advirtió además, que no querían proponer grandes innovaciones.

En lo referente a la capital, sostuvieron la necesidad de trasladarla a otra Ciudad. Y se considero nuevamente que Querétaro era la solución adecuada, por lo que hacia indispensable la formación de un nuevo Estado, el del Valle de México.

Esta propuesta de la comisión apareció en el proyecto del artículo 50 Constitucional, que señalaba que el Distrito Federal se trasladara a Querétaro y creara el nuevo estado antes mencionado.

El dictamen fue puesto a discusión el 19 de diciembre, pero no se llegó a ningún acuerdo en lo referente al nuevo Estado y a la traslación de los poderes. Se discutió otra vez al día siguiente. En reunión esta se manifestaron diversos puntos de vista; unos sostenían la necesidad del traslado de la capital, pero que al mismo tiempo se creara el Estado del Valle de México, otorgándole todos los derechos y prerrogativas que como estado de la Federación le correspondía para garantizar de esta forma la participación de los ciudadanos.

La otra posición coincidía con la oportunidad de cambiar la capital, pero se fundaba en que la Ciudad de México era un lugar donde predominaba la corrupción, el lujo insolente.

El debate fue tenso según lo denotaron las intervenciones y si las posiciones coincidían en cuanto a crear el nuevo estado, las discrepancias eran grandes respecto a que una vez creado se trasladaron los poderes federales y así darle a la nueva entidad el carácter de tal. Para un grupo de Diputados ambas cosas debían hacerse simultáneamente porque de no hacerlo era negarle su soberanía plena.

Otra preocupación que se manifestó, fue hacer notar la imposibilidad de que la ciudad fuera al mismo tiempo capital de la federación y de un Estado. Algunos se inclinaban por retardar la creación del nuevo estado y en esta forma evitar posibles conflictos de poder entre el gobierno de la federación y el estatal; en caso de que se creara el estado del Valle de México. El día 10 de diciembre se aprobó su creación con 48 a favor y 38 en contra. Tendría los límites del Distrito Federal, pero en forma condicional, pues todo debería formalizarse cuando los supremos poderes cambiaran de residencia. Esto mereció una sesión más, la del 11 de diciembre, en la cual se desechó el proyecto de trasladar los poderes a Querétaro.

A principios de 1857, el 3 y 6 de enero, todavía se presentó un dictamen en el que se proponía que el Distrito Federal, se formulara en Aguascalientes y que en caso de no aprobarse el



traslado, éste sería fijado por un Congreso Constitucional; el último punto se aprobó como una prerrogativa para dichos congresos.

Si se consulta la Constitución de 1857 el Distrito Federal desapareció aparentemente al no incluirse como una de las partes de la federación. Sin embargo una lectura más detallada permite aclarar que según el artículo 46, se establece la creación del Estado del Valle de México, cuyo territorio sería el Distrito Federal y solo tendría efecto cuando los poderes se trasladaran a otro lugar; en la medida en que esto no se cumpliera, el Distrito Federal se mantendría como efectivamente ocurrió. Esto no obsta para señalar que el artículo 43 se presta a la confusión, ya que se menciona al Estado del Valle de México, que no existió, y en cambio se excluye al Distrito Federal que en la práctica subsistió.

### **1.2.5. El Imperio de Maximiliano**

1856-1867

En la legislación imperial se hizo un esfuerzo interesante por organizar la división del territorio. Antes de que se constituyera este imperio y durante el gobierno de Zuloaga y Miramón, se expidió una serie de leyes que no tuvieron mayor repercusión. No es sino hasta la instauración del imperio cuando se trata el asunto. El punto de partida fue un estudio elaborado por

Manuel Orozco y Berra que propuso se dividiera el territorio en 50 fracciones.

La propuesta de Orozco y Berra, fue incluida en la ley del 3 de marzo de 1865, que en su artículo 2º establecía que el territorio del Imperio se dividía en 50 departamentos, entre los que se incluía el del Valle de México. Meses más tarde se expedía el Estatuto Provisional del Imperio Mexicano, en el cual se señalaba que por encima de los departamentos había 8 grandes divisiones, que a su vez incluían los departamentos y estos a los distritos y a las municipalidades.

En cuanto a estas últimas se expidió una ley electoral el 1º de noviembre de 1865, en la cual se estipulaba que el nombramiento de los ayuntamientos se haría por elección popular directa. Para tener derecho al voto se hicieron modificaciones significativas a algunos requisitos en comparación con las anteriores, elecciones como era exigir solamente saber leer y escribir y tener un año de residencia. En lo relativo a las personas que habrían de ocupar cargos municipales, se exigía lo mismo, con el requisito adicional de que deberían pagar una suma que excediera a los 20 pesos anuales por concepto de contribuciones directas.

### **1.2.6. La Constitución de 1917**

La Revolución trajo un cambio significativo al romper con el régimen porfirista. Al triunfo de las fuerzas encabezadas por Don Venustiano Carranza se dieron a la tarea de elaborar una nueva Constitución, para lo cual convocaron al Congreso Constituyente de Querétaro, que se convirtió temporalmente en la sede de los poderes de la nación.

En la formulación de la Constitución de 1917, en el asunto de la división territorial se tomo en cuenta a la propuesta del 57. Reunido el Congreso en su sesión del 6 de Diciembre de 1916, se formo una comisión encargada y se dio lectura al proyecto de reformas de la Constitución del 57 presentado por Carranza. En éste se proponía como partes de la Federación a los Estados y Territorios, con la novedad de que se excluía al Estado del Valle de México y se incluía nuevamente al Distrito Federal. Asimismo se proponía ampliar su territorio a costa del Estado de México.

Según señalaba Venustiano Carranza, su proposición la formulaba por razones militares, políticas y económicas, ya que el Valle de México tenía sus defensas naturales, que lo harían inaccesible en caso de alguna guerra extranjera. Asimismo, Carranza abundaba sobre el hecho de que al crecer su territorio y ser el Valle de México una sola entidad política, sus recursos propios le bastarían para subsistir y muchos de los pueblos

que ni siquiera dependían del distrito estarían en una relación más estrecha en lo que se refiere al comercio y economía en general.

Cuando se promulgó la Constitución, el artículo 43 señalaba que el territorio se componía de 28 estados, dos territorios y un Distrito Federal. Lo cual no significaba que se abandonara la idea del Valle de México en caso de que se decidieran trasladar los poderes, pero no se cometía un error de la Constitución de 1857 de incluirlo en el mismo artículo, sino prometerlo en otro distinto.

Culminando el sistema de gobierno conforme a la evolución del sentir de la ciudadanía de la República Mexicana, en el establecimiento del artículo 40 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917, que a la letra dice:

“Artículo 40. Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República representativa, democrática, federada, 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”.

De conformidad a lo establecido en nuestra Constitución, el pueblo mexicano a través de sus representantes ha tomado la determinación de establecer un sistema de gobierno con

diferentes características de organización política. Por lo cual procedemos a desglosar cada uno de sus conceptos. Considerando que el primer concepto señalado es el de **República**, que proviene de los términos latinos *res* que significa cosa, y *publica* que significa perteneciente a la comunidad; visto en el sentido de la palabra República o Respublica, significa lo que a todos nos concierne, lo que a todos nos atañe, lo que es de todos, o en su caso el Gobierno de la comunidad, como un todo que tiene que ver con todos aquellos que pertenecen a esa comunidad. No olvidando que se opone la idea de República a la de Monarquía, en la cual un solo hombre representa la voluntad de Dios o por cualquier otro título la capacidad de decisión; con la decisión de que en la República se entiende que todos los miembros de la comunidad participan en la configuración de sus decisiones y estas son colectivas.

Consideraremos otras diferencias entre la República y la monarquía. Mientras que el régimen republicano se caracteriza por la renovación periódica en sus poderes; en la Monarquía el poder de Estado es vitalicio con carácter hereditario.

El segundo concepto que implica la voluntad del pueblo mexicano, al manifestar que la República será **democrática**, quiere decir que la voluntad popular del pueblo mexicano ha sido expresada a través de su voto y llevada en una forma representativa,

por persona nombrada con anterioridad para darle el término democrático. Para que dichas resoluciones tengan legitimidad y sus representantes la facultad y el poder de decisión, existe una intervención directa de la ciudadanía, en los asuntos públicos que pueden hacerse de diferentes figuras políticas, como son el referéndum, el plebiscito, la iniciativa popular, la asamblea y en el último de los casos la revocación de mandato.

Finalmente el concepto *federal* tiene que ver con la distribución territorial y la función de gobierno en cada uno de los Estados componentes de la Federación. Creando para ello en forma pública la configuración territorial de cada uno de los Estados, respetando el ámbito de Soberanía y sus normas jurídicas internas para cada uno de éstos. A partir de la creación de la Constitución de 1824 y teniendo en algunos momentos cambios de importancia, se convirtió el federalismo en un carácter centralista como sucedió con la publicación de la Constitución de 1836, quitándole con ello la soberanía a cada uno de los estados, volviendo a retomar el carácter federal con la Constitución de 1857. Desprendiéndose de la exposición de motivos y discusiones de dicha Constitución, que el Federalismo Mexicano es una conciliación entre cada uno de los Estados y el Poder Centralista, sobre poniendo los intereses del Pueblo por encima de los personales de quien en cada momento ha representado a la República Mexicana. Logrando con ello una

conjunción acorde de la voluntad de cada uno de los integrantes de los diferentes Estados de la República, logrando la libertad y soberanía para cada uno de esos Estados.

Hasta antes de las reformas constitucionales de 1994, la República Mexicana se componía de 31 Estados y un Distrito Federal. **Mas adelante abordaremos el nacimiento del Distrito Federal.**

### **1.2.7. La división territorial de la República Mexicana**

La división más antigua de México de la cual se tiene antecedente, es la determinada por las Cortes Españolas, estableciendo provincias que son nuevamente reconocidas en plena guerra de independencia. En el Tratado de Apatzingán del 22 de octubre de 1814, que me permito transcribir para su mejor apreciación, dice: “artículo 42. (SIC) Mientras se haga una demarcación exacta de esta América Mexicana, y de cada una de las provincias que la componen, se reputarán bajo de este nombre y dentro de los mismos términos que hasta hoy se han reconocido las siguientes: México, Puebla, Tlaxcala, Veracruz, Yucatán, Oaxaca, Térapam, Michoacán, Querétaro, Guadalajara, Guanajuato, Potosí, Zacatecas, Durango, Sonora, Coahuila y Nuevo Reino de León”.

Con fundamento en lo antes mencionado, entre Junio de 1823 y Febrero de 1824 rigió una división del territorio nacional, en 23 provincias, estableciendo con ello un fundamento legal, plasmado en la **base primera del plan de Constitución Política de la Nación Mexicana**, fechado en la Ciudad de México el 16 de mayo de 1823.<sup>6</sup>

La división en 23 provincias incluyendo la de México, fue: California Alta, California Baja, Coahuila, Durango, Guanajuato, Guadalajara, León (Nuevo reino de), México, Nuevo México, Michoacán, Oaxaca, Puebla, Querétaro, San Luis Potosí, Santander, Sinaloa, Sonora, Tabasco, Tejas, Tlaxcala, Veracruz, Yucatán y Zacatecas; con lo que se colocó la idea de un gobierno provincial y a la vez provisional, ya que tendrían existencia hasta que fuera vigente el Acta Constitutiva.

Culminando con la división del territorio mexicano en 31 Estados y el Distrito Federal, de conformidad a lo previsto en el artículo 43 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Esto porque en un principio se tuvo el temor de que fueran pocos los Estados que se afiliarán y que, por su riqueza y extensión, con el paso de los años se convirtieran en naciones

---

<sup>6</sup> DERECHOS DEL PUEBLO MEXICANO, México a través de sus Constituciones, Cámara de Diputados LV Legislatura, antecedentes Constitucionales e históricos, Pág. 665



independientes y fracturaran los lazos federales, cuando **que ahora son considerados como libres, soberanos e independientes.**

La forma de gobierno actual esta regida por la Constitución de 1917, en su artículo 49, en el cual se establece que el Supremo Poder de la Federación se divide para su ejercicio en Legislativo, Ejecutivo y Judicial. A la vez establece que no pueden reunirse dos o más poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el legislativo en una sola persona, establece al poder legislativo en el artículo 50, las elecciones e instalación del Congreso en los artículos del 50 al 70, de la iniciativa y formación de leyes en el artículo 71 y 72, de las Facultades del Congreso en los artículos del 73 al 77, del Poder Ejecutivo a partir del artículo 80 al 93 y del Poder Judicial del artículo 94 al 107, pero establece la forma de gobierno específicamente de los estados de la Federación y del Distrito Federal, en el artículo 115 Constitucional.

La distribución de competencias entre los poderes de la Unión y las autoridades locales del Distrito Federal se sujetara a las siguientes disposiciones:

A. Le corresponde al Congreso de la unión:

I. Legislar en lo relativo al Gobierno del Distrito Federal;

- 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. Demás atribuciones que señale la Constitución.

B. Corresponde al Presidente de los Estados Unidos Mexicanos:

- I. Iniciar leyes ante el Congreso de la Unión en lo relativo al Distrito Federal;
- II. Proponer al senado a quien deba sustituir, en caso de remoción, al Jefe del Gobierno del Distrito Federal;
- III. 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 presidente de la República la propuesta correspondiente, en los términos de ley;
- IV. Promover en la esfera administrativa la exacta observancia de las leyes que expida el Congreso de la Unión respecto del Distrito Federal; y
- V. Las demás atribuciones que le señale esta Constitución, el Estatuto de Gobierno y las leyes.

De donde se desprende que día con día se otorga mayor autonomía al Gobierno del Distrito Federal.

### **1.3. Forma de Gobierno en el Distrito Federal**

La Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos de 1824, en su artículo 50, fracción 28, determinó que era facultad del Congreso de la Unión: "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".

De tal forma, después de fuertes discusiones, el Congreso de la Unión decretó, el 18 de Noviembre de 1824 la creación del Distrito Federal, tomando como centro a la Plaza de la Constitución de la Ciudad de México y un radio de 8 380 metros. El día 20 de noviembre por instrucciones del primer Presidente de México, Guadalupe Victoria, se publicó el decreto.

Antes de esta decisión la capital de la República había sido la capital del Estado de México, situación que propició una serie de problemas que fueron superados el 16 de enero de 1827 cuando la legislatura local declaró a Texcoco como capital de la entidad. Posteriormente esta capital también cambió y se estableció

en San Agustín de las Cuevas (ahora Tlalpan) desde 1827 y hasta 1830.

A pesar de que la Constitución Federal no determinó la estructura **de un ayuntamiento**, se puede observar que en el año de 1824 **funcionó un Ayuntamiento de la Ciudad de México**, según registro de las Actas de Cabildo, y sus funcionarios fueron:

Alcalde Primero:	Don Francisco Fagoaga.
Alcalde Segundo:	Lic. Juan de Arce y Echegaray.
Alcalde Tercero:	Don José Ignacio Oropeza.
Alcalde Cuarto:	Don Ventura Prieto.
Alcalde Quinto:	Don Ángel Martínez.
Alcalde Sexto:	Don Juan Cevallos y Padilla.

El 24 de Noviembre de 1824, siendo Gobernador del Distrito Federal Don José María Mendivil, fue electo Presidente Municipal de México Don Francisco Fagoaga.

Es importante aclarar que para las elecciones municipales de 1824, se continuó cumpliendo lo establecido en la Constitución de la Monarquía Española, derogándose únicamente el artículo 315, como se manifiesta en el Bando Público del Jefe Superior Político Interino de la Ciudad, Francisco Molinos del Campo, fechado el 1º de Diciembre de 1823, y que a la letra dice: "... El Soberano Congreso Constituyente Mexicano ha decretado: Que se suspenda por esta vez el art. 315 de la Constitución que interinamente rige, y prevenía la renovación por mitad de los Ayuntamientos; y que los electores queden en libertad de renovarlos en su totalidad, o de reelegirlos según les parezca, en los pueblos en donde no se hubieren ya verificado las elecciones según el antiguo sistema, al recibo de este Decreto".<sup>7</sup>

Otro ejemplo de elecciones indirectas de Ayuntamientos la tenemos en el año de 1829. El Gobernador del Distrito Federal, José María Tornel y Mendivil, informo a la ciudadanía del Distrito Federal, por medio de un bando público, la renovación parcial de los Ayuntamientos Constitucionales. Eligiendo "los seis alcaldes, ocho regidores últimos y un síndico; y siendo del cargo y responsabilidad de las mismas corporaciones, cuidar se verifiquen la elección en el mes de diciembre, avisando

---

<sup>7</sup> Ramo Elecciones de Ayuntamientos, vol. 862, exp. 8. Archivo Histórico del Distrito Federal; fondo del Ayuntamiento de México.

anticipadamente a los vecinos el día, he señalado el inmediato domingo 6 para el nombramiento de los electores...", se determinó que los electores se reunirían el domingo 13 de diciembre, en la sala capitular del Palacio Municipal para hacer el nombramiento de los "seis alcaldes, ocho regidores, y un síndico que deben reemplazarse: y al efecto nombrarán de entre ellos mismos dos escrutadores conforme a lo dispuesto en la ley de la materia".<sup>8</sup>

Con el decreto de creación del Distrito Federal, este se integró con la unión de varias ciudades o municipios importantes, así como con pueblos y villas. De tal manera en 1824 dio inicio el proceso de división territorial del Distrito Federal, que se observa en uno de los planos de aquel año: Por el norte: la porción norte de la entonces Villa de Guadalupe Hidalgo, terrenos de la hacienda de Santa Ana Aragón, pueblo del Peñón de los Baños y Ticomán; Por el oriente: la hacienda del Peñón de los baños, terrenos de la hacienda de los Reyes, pueblo de Santa Martha Acatitla y parte poniente de Ixtapalapa; Por el sur: Churubusco, parte norte de Coyoacán, pueblo de Axotla y terrenos de la hacienda de San Borja. Por el poniente: Santa María Nonoalco, zona en donde se ubica actualmente la colonia San Pedro de los Pinos, poniente de Tacubaya, Chapultepec

---

<sup>8</sup> Ramo Elecciones de Ayuntamientos, vol. 862, exp. 12. Archivo Histórico del Distrito Federal. Fondo del Ayuntamiento de México.

y Tacuba, así como una porción territorial de la actual Delegación Azcapotzalco.

La sede de los poderes federales vivió fenómenos políticos generados por los movimientos internos de la sociedad, con base en los criterios de la República Federal o de la República Central, así como en las diferentes ideologías que de ellas emanaron. Por eso en el Distrito Federal, la forma de gobierno y territorio tuvieron diversas modificaciones; como sucedió por Superior Orden 20 de febrero de 1837, de acuerdo con lo prevenido en la sexta Ley Constitucional Conservadora del año de 1836, pues fue **suprimido el Distrito Federal y su territorio quedó a cargo del Departamento de México, dentro del régimen Centralista.**

Así continuó hasta el año de 1846 en que el gobierno, llamado "Libertador", restableció la vigencia de la Constitución Federal de 1824. Recobrando el Distrito Federal el carácter que le daba esa Ley Fundamental.

Pero fue hasta el 28 de marzo de 1848 cuando el Presidente Interino Manuel Peña y Peña, desde Querétaro, autorizó al Gobernador del Distrito Federal, Juan María Flores Terán, ejercer las funciones que le correspondían.

Otros cambios se dieron en el último período de gobierno de Antonio López de Santa Anna, con el decreto del 16 de Febrero de 1854, que ensanchó la extensión que tuvo el Distrito Federal, comprendiendo entre sus límites las siguientes poblaciones: al norte, hasta el pueblo de San Cristóbal Ecatepec; al N.O., Tlanepantla; al poniente los Remedios, San Bartolo y Santa Fe; al S.O., desde el límite oriente de Huisquilucan, Mixcoac, San Ángel y Coyoacán; por el sur, Tlalpan; por el S.E., Tepepan, Xochimilco e Iztapalapa; por el O., el Peñón Viejo y entre este rumbo y el N. E. y N., hasta la medianía de las aguas del lago de Texcoco"<sup>9</sup>.

Ese mismo decreto propició la división del Distrito Federal en ocho prefecturas interiores, correspondientes a los ocho cuarteles mayores de la Ciudad de México y en tres prefecturas exteriores: La de Tlanepantla al norte; La de Tacubaya al occidente; La de Tlalpan al sur.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1857, estableció en su artículo 46 que solo en caso de que los poderes federales fueran trasladados a otro lugar, el territorio del Distrito Federal se erigiría el Estado del Valle de México.

---

<sup>9</sup> Decreto del 16 de febrero de 1854; Dublán y Lozano, tomo VII, p.p. 49-51



Posteriormente el 6 de mayo de 1861, en el Boletín Oficial del Consejo Superior de Gobierno, otro decreto dio al Distrito Federal la siguiente división política:

- I. Municipalidad de México.
- II Partido de Guadalupe Hidalgo.
- III Partido de Xochimilco.
- IV Partido de Tlalpan.
- V Partido de Tacubaya.

Se prevenía en el decreto que el Gobernador del Distrito Federal, que en ese año era Don Miguel Blanco, señalaría las villas, poblaciones y barrios que correspondieran a cada demarcación, oyendo el parecer de los Ayuntamientos. Así en vista de dicha facultad, a partir del 5 de marzo de 1862 la división territorial del Distrito Federal quedó de la siguiente manera:

- I. Municipalidad de México.
- II. Partido de Guadalupe Hidalgo, con las municipalidades de: Guadalupe Hidalgo y Azcapotzalco.
- III. Partido de Xochimilco, con las municipalidades de: Xochimilco, Tulyehualco, Milpa Alta, San Pedro Atocpan, Tláhuac y Hastahuacán.

- IV. Partido de Tlalpan, con las municipalidades de: Tlalpan, San Ángel, Coyoacán, Iztapalapa e Iztacalco.
- V. Partido de Tacubaya, con las municipalidades de: Tacubaya, Tacuba, Santa Fe y Mixcoac".

El 29 de octubre de 1864 el Ayuntamiento de México informó a la población que el Emperador Maximiliano y su esposa entrarían a la ciudad el día 30 de octubre, a las diez de la mañana. Instalándose por ese motivo el Imperio y por ende saliendo los poderes federales del Distrito Federal.

El lunes 10 de abril de 1865 se publicó en el Diario del Imperio el Estatuto Provisional del Imperio Mexicano. Con la Restauración de la República y entrada de Benito Juárez a la Ciudad de México, el 15 de julio de 1867, se retomó la división territorial del 5 de marzo de 1862, la que permaneció hasta el 31 de diciembre de 1899.

Según el censo del 29 de octubre del año de 1900, para ese año, la división política del Distrito Federal fue la siguiente:

**I.** Municipalidad de México.

**II.** Distrito de Azcapotzalco:

Municipalidad de Azcapotzalco.

Municipalidad de Tacuba.

**III.** Distrito de Coyoacán:

Municipalidad de Coyoacán

Municipalidad de San Ángel.

**IV.** Distrito de Guadalupe Hidalgo:

Municipalidad de Guadalupe Hidalgo.

Municipalidad de Iztacalco.

**V.** Distrito de Tacubaya:

Municipalidad de Tacubaya.

Municipalidad de Mixcoac.

Municipalidad de Cuajimalpa.

Municipalidad de Santa Fe.

**VI.** Distrito de Tlalpan:

Municipalidad de Tlalpan.

Municipalidad de Iztapalapa.

**VII.** Distrito de Xochimilco:

Municipalidad de Xochimilco.

Municipalidad de Milpa Alta.

Municipalidad de Tlaltenco.

Municipalidad de Astahuacán.

Municipalidad de Tulyehualco.

Municipalidad de Ostotepec.

Municipalidad de Mixquic.

Municipalidad de Atocpan

Municipalidad de Tláhuac.

**(Censo del 29 de octubre de 1900).**

La Ley de Organización Política y Municipal del Distrito Federal, del 26 de marzo de 1903, dividió el territorio en 13 municipalidades que fueron: México, Guadalupe Hidalgo, Azcapotzalco, Tacuba, Tacubaya, Mixcoac, Cuajimalpa, San Ángel, Coyoacán, Tlalpan, Xochimilco, Milpa Alta e Iztapalapa.<sup>10</sup>

Para el año de 1917, cuando se alcanzó el triunfo Constitucionalista, la división territorial del Distrito no había cambiado mucho de aquel 1903. Al ratificarse como residencia de los poderes federales el 13 de marzo de 1917, se configuró la Ley de Organización del Distrito y Territorios Federales el 14 de abril de ese año.

Con base en la Constitución de 1917, el Distrito Federal quedó conformado por las trece municipalidades que se señalaron en el año de 1903; dicha división fue modificada al crearse la municipalidad General Anaya en el año de 1924.

En diciembre de 1928 con las reformas Constitucionales se reformó el artículo 73, fracción VI; dando nuevas bases para la organización política y administrativa. Suprimiendo el sistema municipal en el Distrito Federal, dando vida a lo que se llamó **Departamento del Distrito Federal**.

---

<sup>10</sup> Decreto del 16 de febrero de 1854, Dublán y Lozano, tomo XXXV, p.p. 336 - 357

Encomendándose el gobierno del mismo al Presidente de la República: "... quien lo ejercerá por conducto del órgano que determine la ley respectiva."

El órgano de gobierno creado por la ley orgánica (aprobada en diciembre de 1928, entrando en vigor en enero de 1929), recibió el nombre de Departamento del Distrito Federal. Las facultades de decisión y de ejecución fueron encomendadas a un **Jefe del Departamento del Distrito Federal**, bajo cuya autoridad fueron puestos los servicios públicos y otras atribuciones ejecutivas. El funcionario sería nombrado y removido libremente por el Presidente de la República.

En el artículo segundo de la Ley Orgánica del Distrito y Territorios Federales se manifestó que: "El territorio del Distrito Federal se divide en un Departamento Central y Trece Delegaciones". El artículo tercero indicó que: "El Departamento Central estará formado por las que fueron municipalidades de México, Tacuba, Tacubaya y Mixcoac". El artículo cuarto estableció que: "Las trece Delegaciones serán: Guadalupe Hidalgo, Azcapotzalco, Ixtacalco, General Anaya, Coyoacán, San Ángel, La Magdalena Contreras, Cuajimalpa, Tlalpan, Iztapalapa, Xochimilco, Milpa Alta y Tláhuac". Posteriormente, el 31 de diciembre de 1941, se aprobó la nueva Ley Orgánica del Departamento del Distrito

Federal, derogándose la Ley Orgánica anterior, de 1928. El artículo octavo de la nueva Ley manifestó que: " Para los efectos de esta ley, el Distrito Federal se divide: a. en la Ciudad de México, y b. en las delegaciones que serán: Villa Gustavo A. Madero, Azcapotzalco, Iztacalco, Coyoacán, Villa Álvaro Obregón, La Magdalena Contreras, Cuajimalpa, Tlalpan, Iztapalapa, Xochimilco, Milpa Alta y Tláhuac." Para 1941 el territorio que se denominó sede del Departamento Central se le llamó Ciudad de México y desapareció la delegación de General Anaya, cuyo territorio se anexó a la Ciudad de México, quedando doce delegaciones en el Distrito Federal. La división territorial establecida en la Ley Orgánica de 1941, se modificó hasta el mes de diciembre de 1970, mediante reformas a dicha Ley.

Una de las reformas más significativas se observa en capítulo II, " Del Territorio", en su artículo décimo: " El Distrito Federal o Ciudad de México se divide, para los efectos de esta ley y de acuerdo a sus características Geográficas, Históricas, Demográficas, Sociales y Económicas, en 16 Delegaciones..." De tal manera, que la Ciudad de México se convirtió en Delegaciones: Villa Gustavo A. Madero, Azcapotzalco, Iztacalco, Coyoacán, Villa Álvaro Obregón, La Magdalena Contreras, Cuajimalpa, Tlalpan, Iztapalapa, Xochimilco, Milpa Alta Tláhuac. Miguel Hidalgo, Benito Juárez, Cuauhtémoc y Venustiano Carranza.

Para establecer el nombre de Distrito Federal, los constituyentes en diferentes épocas han discutido el lugar del asentamiento de los poderes de la unión, de tal manera que se dieron las siguientes discusiones:

De 1824 a 1826.- En el diario de las sesiones del Congreso Constituyente de la Federación Mexicana se publicó que: en la sesión del día 22 de Julio de 1824 se puso a discusión en lo general el siguiente dictamen:

La comisión especial encargada de designar **el lugar donde deban residir en lo sucesivo los supremos poderes de la Federación** conforme a la disposición del señor Vélez aprobada en 27 de marzo último, tiene el honor de presentar su dictamen y con él, el resultado de las varias determinaciones.

En una gran asociación compuesta de otras muchas pequeñas, que aunque independientes, mantienen entre si relaciones de fraternidad y de unión, por medio de las autoridades elegidas al efecto, por ellas mismas, que hacen como el punto de contacto donde se forma el nudo que las une, es sin duda alguna muy conveniente y tal vez del todo necesario, que estas supremas autoridades residan en un lugar, que aunque deje de ser el más aproximado al centro, no este sin embargo lejano a él, y sea al mismo

tiempo el más cómodamente situado para tenerse con igual presteza las noticias necesarias de los acontecimientos mas notables de todos los pueblos de la federación, para ocurrir a ellos si lo exigiere su naturaleza con la propia igualdad y prontitud, para recibir y atender con uniformidad las quejas y cualesquiera otros recursos cuya resolución corresponda a los poderes generales y sea necesario interponer a ellos, para hacer que los efectos de las ordenes que se hayan de expedir, se experimenten con la posible igual oportunidad en todos los extremos del territorio de la federación; y en una palabra, para facilitar una comunicación igualmente expedita en cuanto pueda ser a todas partes.

Creyó la comisión que no debía perder de vista este principio y se propuso conciliar el logro de tan importantes objetivos con las otras consideraciones de las que tampoco podía desentenderse. Tuvo muy presente la suma de desigualdad con que estaba distribuida la población en la República y juzgó, por consecuencia todo, llegando a la conclusión que debía fijar su atención en los pueblos de Celaya, San Miguel, Villa de Hidalgo y Salamanca.

Veía que cualquiera de ellos podía considerarse, supuesta a la falta absoluta de datos exactos estadísticos, como punto



céntrico. Sino geográficamente al menos con respecto a la población, puesto que de una parte quedaba una considerable porción formada por los estados de Guanajuato y Michoacán, los de México, Oaxaca, Puebla, Querétaro, Tabasco, Tlaxcala, Veracruz, Yucatán y Chiapas, en el caso de que quede agregada aquella provincia al territorio de la federación; y por otra lo restante de Guanajuato y Michoacán, y los estados de Jalisco, San Luis Potosí y Zacatecas, con los que hayan de formarse de las ocho provincias llamadas anteriormente internas de Oriente y Occidente y de ambas Californias. De manera que el exceso de la población, que pudiera notarse de un extremo se compensa en alguna manera con el que se advierte en cuanto a la extensión de terreno por otro.

La comisión también reflejaba que todos los pueblos enunciados proporcionaban, con poca diferencia, iguales comodidades. Por la amenidad y excelente cultivo de su suelo, por la benignidad de su clima, y por otras mil ventajas con que la prodiga naturaleza enriqueció a aquellos Estados. Así era, que no sabiendo por cual decidirse vacilaba sin atreverse a tomar una resolución ni dar uno sobre los otros, principalmente cuando ya le hacia temer una rivalidad entre los pueblos cuya ubicación hiciere concebir esperanza de ser ejidatarios. La oferta que uno de los individuos de su seno se había hecho en nombre del Congreso de Querétaro para que aquel estado, dejándolo de ser, sirviere de residencia a los poderes

generales y la patriótica representación que posteriormente dirigió al representante del ayuntamiento de Celaya, invitándolo con expresiones de la mas pura lealtad a que eligiera aquella ciudad. Se decidió por fin la comisión a aceptar el ofrecimiento del congreso de Querétaro.

Se dice por otra parte, tiene hermosos y espaciosos templos donde pueden celebrar sus sesiones los congresos generales; tienen también edificios cómodos y decentes que sirvan de alojamiento a los enviados de otras potencias; ni dejara de recibir a la multitud de extranjeros que concurrirán sin duda alguna de todo el orbe a establecer su comercio o su industria en la grande y opulenta nación mexicana y que probablemente querrán radicarse cerca del Gobierno Federal.

Por lo expuesto, la comisión contrae su dictamen a las siguientes proposiciones:

- 1.- La ciudad de Querétaro será el lugar de la residencia ordinaria de los supremos poderes de la Federación.
- 2.- Estos ejercerán en ella, y en el territorio de que ahora se compone aquel estado, las funciones de poderes particulares de un estado.

3.- Si en algún tiempo se variase la residencia de los supremos poderes, reasumirá Querétaro los derechos y ejercicio de su soberanía.

Esto fue dictado 31 de mayo de 1824.

Entonces el Congreso Constituyente fue formado con el propósito de elaborar una Constitución para la nueva nación. Hubo un debate sumamente importante para fijar cual debería ser la ciudad que albergara la capital del país, y además de **establecer el territorio que estaría bajo la jurisdicción federal como Distrito Federal.**

En una de las sesiones se puso a discusión y aprobó una de las facultades del poder legislativo contempladas en el proyecto de constitución: “Elegir un lugar que sirva de residencia ordinaria a los supremos poderes de la federación y ejercer en su distrito las atribuciones del poder legislativo de un estado.

Para ese asunto, en el Congreso, se llevaron varias sesiones en las cuales se discutió arduamente. Desde el principio se perfilaron dos posiciones; la que proponía la Ciudad de México como sede de los poderes y la otra, que insistía en cambiar de lugar a la capital, esto sería a Querétaro. Ambas posiciones contaron con diversos argumentos para fortalecer su punto de vista. Pues en los debates del 22 y 23 de julio de 1824 se discutió un dictamen

preparado por un grupo de diputados, quienes manifestaban que era favorable cambiar de lugar. En lo esencial se pronunciaba a favor de que la capital estuviera en Querétaro y daban razones geográficas y demográficas, por ejemplo: estar situada la ciudad en la porción central, contar con una población suficiente, poseer un clima benigno y disponer de las instalaciones adecuadas para albergar y atender a la población de una ciudad capital. Al proponer a Querétaro como residencia de los supremos poderes de la Federación, los partidarios de tal posición sabían que perderían su soberanía al convertirse en sede del poder federal.

Los diputados que se opusieron a que la capital cambiara de sede y se convirtiera a Querétaro en la nueva capital, contaron con el apoyo de varios ministros como Lucas Alemán, de relaciones exteriores, los cuales presentaron varios argumentos en contra del dictamen y se pronunciaron a favor de que la capital siguiera siendo la Ciudad de México. Su posición se apoyo en las siguientes razones:

- 1) El alto costo que significaría el traslado de la capital en un momento en el que el erario publico carecía de los fondos suficientes para cubrirlo
- 2) Surgirían problemas de seguridad, ya que se temía que al dejar de ser la capital la Ciudad de México , podía traer serios

desequilibrios en el balance de fuerzas del país, y convertirse en una plaza (militarmente hablando) tentadora en cualquier revuelta.

- 3) En la medida en que la ciudad albergaba a los principales propietarios y comerciantes, sus fortunas eran fundamentales para la marcha de las finanzas públicas. Pues con frecuencia se recurría a ellos para obtener préstamos, debido a la escasez de recursos, por lo que el cambio de lugar podía afectar seriamente estos empréstitos.
- 4) Se señalaba también que la ciudad era el principal centro de comunicaciones internas y externas del país, por lo que resultaba un despropósito trasladar la capital a un lugar donde se perdiera esta situación privilegiada. En la medida en que las aduanas marítimas eran la mayor fuente de ingresos del gobierno; la mudanza podría dificultar la captación fácil de dichos recursos fiscales.
- 5) Asimismo se menciona que Querétaro no contaba con las instalaciones adecuadas para recibir al gran número de personas que integraban el poder público, empezando por los ministros, diputados y empleados públicos, puesto que carecía de las habitaciones y de edificios públicos suficientes y confortables.

En la discusión los diputados del Estado de México, que eran favorables al dictamen, querían que la ciudad de México se confirmara como capital dado que se encontraba en su territorio. Precisamente en los debates se empezó a vislumbrar la necesidad de contar con una extensión que fuera federal, para lo cual se pedía que el Estado de México cediera una parte en forma de círculo de su territorio que podría ser pagado de varias formas (ejemplo: impuesto sobre el pulque) a plazos razonables.

El Diputado Barbosa<sup>11</sup>, partidario del no traslado de la capital, señalaba con absoluta claridad que el mudar de costumbre a trescientos años, los caminos, las habitaciones, los alojamientos de tribunales, el orden establecido era obra de mucho tiempo y no de un día.

El Diputado Gómez Farías<sup>12</sup>, que estaba a favor del dictamen, explicaba con razón que la medida que estaba discutiéndose podría traer conflictos graves entre las potestades de la federación y la del estado donde residieran. Por lo cual añadía que estaba de acuerdo en que Querétaro se convirtiera en la capital, ya que renunciaría a su soberanía en caso de que esto ocurriera.

La discusión no terminó en esos días porque el portavoz de la comisión que redactó el dictamen lo retiró, y en las

---

<sup>11</sup> Historia General de México, El Colegio de México, Editorial UNAM, tomo 2, Pág. 819

sesiones siguientes se discutió, entre otros asuntos, la elaboración de la Constitución. Un poco antes de terminar la sesión del 23 de julio Lucas Alemán, Secretario de Relaciones, tomo la palabra nuevamente y expuso el punto de vista que a la larga se impondría:

Que puesto que se ha dado la cuestión astronómico, siguiendo la misma idea es menester confesar, porque el sol es el centro de atracción del sistema planetario por la inmensidad de su masa, y que si se quiere situar ese centro artificialmente en otro planeta sin aumentar su masa, no se logra nada, porque según los principios inmutables de la naturaleza las masas pequeñas continuaran siempre siendo atraídas por la masa mayor y por consecuencia circulando alrededor de ella.

La discusión se reanudó después de promulgada la Constitución el 4 de Octubre de 1824. Así en la sesión de 26 de octubre, se volvió a tratar el asunto del lugar de asentamiento de la capital, ya que según la Constitución, recién puesta en vigor, en su artículo 50 fracción 28, se debía elegir un lugar como residencia de los poderes de la Federación y ejercer en ese distrito las atribuciones del poder legislativo de un estado.

---

<sup>12</sup> Ídem.

En dicha sesión se acordó seguir la discusión del asunto. Al día siguiente se reanudo con la exposición de los diputados del Estado de México, que se opusieron a que la Ciudad de México fuera la Capital. Su posición fue respaldada por varios diputados que señalaron el despojo de que iba a ser objeto su territorio.

Cada vez el asunto se puso mas complicado, incluso se menciona que el asunto se trató en sesión secreta, cuya constancia desgraciadamente está perdida o desaparecida, pero si queda claro que, se intentó aplazar la discusión en el Congreso y esperar la formación de uno nuevo. El argumento de los que pedían que la discusión se pospusiera fue que el Congreso actuante en ese momento no tenía porque excederse en sus funciones, ya que había sido convocado únicamente para elaborar una Constitución.

La decisión no lograba tomarse por lo que se discutió en las sesiones subsiguientes; en la del 28 de octubre se dio a conocer una representación del ayuntamiento de México que se oponía a que la ciudad fuera la capital de la federación. El Congreso señaló que se tomaría en cuenta esta opinión, así como la del Congreso del Estado de México, cuando se acordara la cuestión.



El problema era delicado y las dos posiciones persistían, lo que mereció todavía dos sesiones del Congreso, las del 29 y 30 de octubre. En la primera se leyó un dictamen favorable a que la Ciudad de México fuera la residencia de los supremos poderes, con lo cual se inició nuevamente un debate que no terminó con la sesión. El día siguiente, es decir el 30 de Octubre, se retomó el punto y se volvieron a esgrimir varios de los argumentos que se habían expresado desde el mes de julio en cuanto a la localización estratégica de la Ciudad de México, la disponibilidad de las capitales comerciales, edificios e instalaciones, costos, traslados, etcétera, con el fin de convencer a los que se oponían a que fuera la capital del país.

Después de exponer sus argumentos, hubo varias intervenciones de los opositores al nuevo dictamen; en ellas hicieron un llamado a los que apoyaban para que se apegaran al espíritu del Congreso, porque consideraban que éste se extralimitaba en sus funciones.

Una de las preocupaciones de los opositores al recién presentado dictamen, fue la de los derechos políticos de los que debían gozar los ciudadanos del Distrito Federal, pues no había motivos para que les fueran disminuidos. Se señalaba al respecto: “que la ciudad desmerecerá porque se le quita el derecho de ser

gobernada por si misma, y se le sujeta a las autoridades elegidas por los estados, y en que ella no tendrá mas que un influjo muy débil si es que se le da alguno, pues hasta ahora nada se ha propuesto siquiera acerca de esto, como era necesario, declarando primero cuales son los derechos políticos de los habitantes del Distrito Federal”<sup>13</sup>.

Dado que no se lograba llegar a su acuerdo la sesión del 30 de octubre de 1824 se prolongó una hora más. El Diputado Gómez Farias tomo la palabra y señaló que si se había rechazado el primer dictamen en el cual se proponía a Querétaro como capital por falta de recursos, no se podía elegir ahora otra ciudad más que México. En cuanto a los derechos políticos de sus habitantes, éstos no quedarían sin representación nacional, ya que el Distrito Federal tendría la de un territorio, esto es, un diputado con voz y voto.

El presidente de la sesión, que era el señor Ramos Arizpe, preguntó si se consideraba suficientemente discutido el punto, y habiéndose considerado por votación que sí, se procedió a votar el dictamen. **Por mayoría de 49 a favor de 32 en contra, se aprobó que la ciudad de México fuera la sede de los Poderes Federales.**

---

<sup>13</sup> DERECHOS DEL PUEBLO MEXICANO, México a través de sus Constituciones, Cámara de

Posteriormente en la sesión del 2 de noviembre se trató la extensión territorial del distrito Federal. Primero se propuso que fuera un círculo cuyo centro fuere la plaza mayor de la ciudad y un radio de dos leguas. Después se discutieron proposiciones que lo reducían a una legua, a las parroquias o al territorio del ayuntamiento. Finalmente se aprobó la primer propuesta. De esta manera se establecía un lugar que serviría de residencia a los poderes de la Federación.

En el decreto de 18 de noviembre de 1824 se señala que la jurisdicción del gobierno político y económico del Distrito Federal, era responsabilidad exclusiva del gobierno general y en la medida que no se contaba con las disposiciones que reglamentaran su funcionamiento, se seguirían las dispuestas en la ley del 23 de junio de 1813. Este era el caso del jefe político, quien según dicha ley estaba encargado de ejercer la autoridad política y económica, y **que ahora se nombraría a un gobernador sustituto.**

En cuanto a las elecciones de los ayuntamientos comprendidos en el Distrito Federal se seguirían observando las leyes anteriores es decir, los decretos para la formación de los ayuntamientos del 23 de mayo de 1812 y del 23 de junio de 1813.

En el primero se especificaba que para su formación se elegirían electores, es decir, que la elección sería indirecta.

Hubo nuevas disposiciones respecto a los ayuntamientos se formularon reglas para elecciones del 12 de julio de 1830. En estas se mantuvo vigente el carácter de indirecto de las elecciones, pero se disponía con mayor detalle la forma de llevarlas a la practica. Se especificaban las características de las elecciones primarias, donde se elegirían los electores, y como éstos formarían el ayuntamiento en unas elecciones secundarias. En el caso de las primeras la votación no era secreta ya que, según se señalaba, se haría dictando cada individuo en voz alta el nombre de su candidato, incluso podían llevar su boleta escrita previamente, ambas disposiciones contribuían obviamente a orientar los resultados.

Entre los requisitos se exigía a los votantes primarios tener algún oficio o manera honesta de vivir y se exceptuaban de la votación a los presos, deudores quebrados y de caudales públicos, los que mantenían juegos prohibidos, eclesiásticos regulares, como se disponía desde el decreto de 1813. En cuanto a los militares, tropa, milicia y oficiales, se especificaba que solo podían votar en los lugares cercanos al cuartel.

La forma de gobierno actual está regida por la Constitución de 1917, en su artículo 49, en el cual se establece que el Supremo Poder de la Federación se divide para su ejercicio en Legislativo, Ejecutivo y Judicial. A la vez establece que no pueden reunirse dos o más poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el legislativo en una sola persona. Establece al poder legislativo en el artículo 50; las elecciones e instalación del Congreso en los artículos del 50 al 70; de la iniciativa y formación de leyes en el artículo 71 y 72; de las Facultades del Congreso en los artículos del 73 al 77; del Poder Ejecutivo a partir del artículo 80 al 93 y del Poder Judicial del artículo 94 al 107, pero establece la forma de gobierno específicamente de los estados de la Federación y del Distrito Federal, en el artículo 115 Constitucional.

La Constitución de 1917 establece que la Ciudad de México es el Distrito Federal, sede de los Poderes de la Unión y capital de los Estados Unidos Mexicanos. Se compondrá del territorio que actualmente tiene y en el caso de que los poderes 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.

Ya definida la naturaleza jurídica del Distrito Federal su gobierno está a cargo de los Poderes Federales y de los órganos Ejecutivo, Legislativo y Judicial de carácter local.

Se establece de igual manera en el artículo 122 Constitucional, que son autoridades locales del Distrito Federal, la Asamblea Legislativa y el Jefe de Gobierno del Distrito Federal y el Tribunal Superior de Justicia.

De igual manera, se establece que el Jefe de Gobierno del Distrito Federal, tendrá a su cargo el Ejecutivo y la Administración Pública en la entidad y recaerá en una sola persona, elegida por votación universal, libre, directa y secreta.

El Tribunal Superior de Justicia y el Consejo de la Judicatura, con los demás órganos que establezca el estatuto de Gobierno, ejercerán la función judicial del fuero común en el Distrito Federal.

La distribución de competencias entre los poderes de la Unión y las autoridades locales del Distrito Federal se sujetaran a las siguientes disposiciones:

Le corresponde al Congreso de la unión:

- I. Legislar en lo relativo al Gobierno del Distrito Federal;
- 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. Demás atribuciones que señale la Constitución.

Corresponde al Presidente de los Estados Unidos Mexicanos:

- I. Iniciar leyes ante el Congreso de la Unión en lo relativo al Distrito Federal;
- II. Proponer al senado a quien deba sustituir, en caso de remoción, al Jefe del Gobierno del Distrito Federal;
- III. 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 presidente de la República la propuesta correspondiente, en los términos de ley;
- IV. Promover en la esfera administrativa la exacta observancia de las leyes que expida el Congreso de la Unión respecto del Distrito Federal; y

V. Las demás atribuciones que le señale esta Constitución, el Estatuto de Gobierno y las leyes.

El estatuto de Gobierno, leyes y le Ley Orgánica del Gobierno del Distrito Federal serán expedidas por el Congreso de la Unión y se enviara al Jefe de Gobierno para su publicación.



## **CAPITULO 2**

### **AUTORIDADES ADMINISTRATIVAS EN EL DISTRITO**

#### **FEDERAL**

El Gobierno del Distrito Federal está a cargo de los Poderes Federales, y de los órganos Ejecutivo, Legislativo y Judicial de carácter local. De acuerdo con lo establecido por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Estatuto de Gobierno, además de otras disposiciones legales aplicables.

Comentando que la distribución de atribuciones entre los Poderes Federales y los órganos de Gobierno del Distrito Federal está determinada, por lo que se encuentra establecido en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal.

Por lo que podemos decir que las autoridades administrativas del Distrito Federal de conformidad a lo establecido por el artículo 8 del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, son:

“Artículo 8. Las autoridades locales de Gobierno del Distrito Federal son:

- I. La Asamblea Legislativa del Distrito Federal; (como poder legislativo)

II. El Jefe de Gobierno del Distrito Federal; (como poder ejecutivo) y

III. El Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal.” (como poder judicial)

## **2.1. Poder Ejecutivo**

De conformidad a lo establecido en el artículo 122 Constitucional, y por definición del artículo 44 del mismo ordenamiento jurídico, el Gobierno del Distrito Federal, esta a cargo de los Poderes Federales **y de los órganos ejecutivo, legislativo y judicial de carácter local, en los términos del mismo artículo.**

Los antecedentes del Departamento del Distrito Federal datan del 18 de noviembre de 1824, cuando por decreto del Congreso General Constituyente se creó el Distrito Federal, con la Ciudad de México como sede de los Poderes Federales, se suplió al entonces Jefe Político por un Gobernador y subsistieron los Ayuntamientos en los pueblos del Territorio del Distrito Federal.

Como consecuencia de las bases y leyes constitucionales generales de 1836; el 20 de febrero de 1837, se expidió un decreto para que el Distrito Federal se incorporará al Departamento de México, el cual estaría a cargo de un Gobernador y

contaría con Ayuntamientos regidos por Prefectos, mientras que los poderes federales conservarían su residencia oficial en la Ciudad de México. Este sistema subsistió aún en las bases orgánicas de 1843.

El 2 de mayo de 1853 se dictó la ordenanza provisional del Ayuntamiento de México, que integro el cuerpo municipal con un Presidente, doce Regidores y un Síndico. Posteriormente, la Constitución de 5 de febrero de 1857 restauro el federalismo y previno la creación del Estado del Valle de México en el caso de que los poderes federales se trasladaran a otro lugar. Se dictaron diversas disposiciones gubernamentales para el Distrito Federal, sobre la base de Ayuntamiento de elección popular. A fines del siglo antepasado, el 16 de diciembre de 1899, el Congreso de la Unión aprobó la división del territorio en una Municipalidad y seis prefecturas.

En el siglo pasado, el 26 de marzo de 1903, la Ley de Organización Política y Municipal del Distrito Federal estableció que éste formara parte de la Federación y se dividiera en trece municipalidades regidas de acuerdo con disposiciones dictadas por el H. Congreso de la Unión. El Presidente de la República, como titular del Ejecutivo Federal, ejerció el Gobierno del Distrito Federal, mediante la Secretaría de Gobernación y por conducto de tres funcionarios: el Gobernador de Distrito Federal, el Presidente del

Consejo Superior de Salubridad y el Director de Obras Públicas. Sin embargo los Ayuntamientos conservaron sus funciones políticas y las de tipo consultivo y de vigilancia en lo administrativo.

La Constitución de 5 de febrero de 1917 facultó al H. Congreso de la Unión para legislar en todo lo relativo al Distrito Federal y Territorios, el cual quedo dividido en Municipalidades con Ayuntamientos de elección popular directa y su Gobierno quedó a cargo de un Gobernador nombrado y removido libremente por el Presidente de la República.

El 13 de abril de 1917 se expidió la Ley de Organización del Distrito Federal y Territorios Federales, que contenía capítulos relativos a las facultades y obligaciones del Gobernador del Distrito y sus colaboradores directos: el Secretario de Gobierno, el Tesorero General y los Directores Generales de la Penitenciaria, Instrucción Pública e Instrucción Militar.

El 28 de agosto de 1928, con posterioridad a las reformas a la fracción VI de la artículo 73 Constitucional se suprimió el Régimen Municipal y **se le encomendó su Gobierno al Presidente de la República**, quien lo ejercería por medio del órgano que determina la nueva Ley Orgánica del Distrito Federal y de los Territorios Federales expedida por el Congreso de la Unión el

31 de Diciembre de 1928.

El órgano de gobierno creado para el Distrito Federal por la Ley Orgánica respectiva, **recibió el nombre de Departamento del Distrito Federal**. Esta ley atribuyó al Departamento del Distrito Federal, las facultades que anteriormente se encomendaban al Gobernador y a los Municipios. La titularidad de dicha institución **se confirió al Jefe del Departamento del Distrito Federal**, funcionario nombrado y removido libremente por el Ejecutivo de la Nación a cuya autoridad se asignaron los servidores públicos que la ley determinó expresamente.

El 31 de diciembre de 1941 se expidió la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal. La cual definió claramente la división de poderes en el Distrito Federal, señalando a cada uno de ellos su esfera de influencia y la autonomía de que debían gozar.

Asimismo, se creó un organismo denominado Auditoría, cuya función específica era la de revisar y supervisar los contratos de Obras Públicas y los movimientos hacendarios del Gobierno de Distrito. Considerando la actividad técnica, económica, jurídica y social del Gobierno del Distrito, se crearon doce Direcciones, a las que se les asignaron funciones específicas

tendientes a resolver las interferencias que entorpecían y demoraban las labores de la Administración del Distrito Federal.

Como auxiliar en la Administración de Justicia y para el correcto ejercicio de la acción penal, se dispuso que la Procuraduría General de Justicia y Territorios Federales colaborara con el Gobierno del Distrito Federal. Igualmente **se estableció que la Administración de Justicia quedara a cargo del Tribunal Superior de Justicia del Distrito y Territorios Federales.**

Posteriormente se pensó en que las denominaciones del Departamento del Distrito Federal y el Jefe del Departamento del Distrito Federal no correspondían constitucionalmente a la organización de una República Federal y representativa, por lo que el 3 de agosto de 1945 se promulgó un decreto presidencial por medio del cual se modificaron dichas denominaciones por las que el Gobierno del Distrito Federal y Gobernador del Distrito Federal para así ajustar la situación legal de esa instancia a lo establecido por el texto constitucional.

El 29 de Diciembre de 1970 se publicó una nueva Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal que derogaba a la ley de 1941. Para el ejercicio de las atribuciones que le confirió esta nueva ley, el Jefe del Departamento se auxilió de: tres Secretarías

Generales, un Oficial Mayor, un Consejo Consultivo, Juntas de Vecinos, Delegados, Subdelegados y Directores Generales.

En la Ley Orgánica de 1970, se modificó la estructura orgánica básica del Departamento del Distrito Federal, con lo cual la desconcentración administrativa recibió un impulso definitivo y la participación ciudadana adquirió un mayor grado de concurrencia en la Administración Local.

Por decreto de 17 de marzo de 1971 se creó el **Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal**, con base en lo dispuesto por el artículo 104 fracción I, párrafo II de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, **dotado de plena autonomía para dictar los fallos en las controversias de carácter administrativo que se susciten entre autoridades del Departamento del Distrito Federal y los particulares**, con excepción de los asuntos de la competencia del Tribunal de la Federación.

Con fundamento en las bases Cuarta y Quinta fracción VI del artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la función judicial en el Distrito Federal corresponde a los tribunales de justicia del fuero común del Distrito y Territorios Federales. De acuerdo con la Ley Orgánica de 18 de

marzo de 1971, el Ministerio Público está a cargo de un Procurador General de conformidad con la Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Distrito y Territorios Federales de 31 de diciembre de 1971, el cual mantiene relaciones administrativas y presupuestales con el Departamento del Distrito Federal.

**La Junta Local de Conciliación y Arbitraje, dotada de plena autonomía conoce y resuelve los conflictos laborales en el Distrito Federal** que no son competencia de la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje con base en el artículo 123 apartado "A" de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y por la Ley Federal del Trabajo.

El 31 de diciembre de 1971 y el 30 de diciembre de 1972, se publicaron los decretos que reforman y adicionan respectivamente la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal, como una medida de promoción de la desconcentración administrativa y de la reorganización interna.

Estas reformas modifican la estructura orgánica del Departamento, en la cual los dos niveles jerárquicos básicos están representados por **el Jefe del Departamento como máxima autoridad y los delegados como una segunda autoridad administrativa en sus respectivas jurisdicciones.** Así mismo



señala a las Secretarías Generales y a la Oficialía Mayor como órganos de colaboración directa del Jefe del Departamento, con las atribuciones específicas y áreas de competencia homogéneas.

La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal del 29 de diciembre de 1976, ratificó las atribuciones del Departamento del Distrito Federal y el acuerdo de sectorización de las entidades de la Administración Pública Paraestatal del 17 de abril de 1977, lo facultó para coordinar a los organismos descentralizados adscritos al sector.

El 29 de diciembre de 1978 se publicó en el Diario Oficial de la Federación la nueva Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal. Documento que define las funciones del Departamento del Distrito Federal en materia de: Gobierno, Jurídica y Administrativa, de Hacienda, de Obras, Servicios y finalmente Social y Económica.

Se reagrupan las unidades administrativas del Departamento para quedar divididas entre las diferentes Secretarías Generales, Oficialía Mayor y la propia Jefatura; se fijan los órganos desconcentrados del Departamento y se establece el procedimiento para la prestación de los servicios públicos, de igual manera, se hace mención de los bienes muebles e inmuebles que conformara el

patrimonio del Departamento del Distrito Federal y la participación de la ciudadanía por medio de los órganos de colaboración vecinal y ciudadanía y se introduce la participación política de los ciudadanos del Distrito Federal mediante el referéndum y la iniciativa.

Para reglamentar la Ley Orgánica, el 6 de Febrero de 1979, se publicó en el Diario Oficial de la Federación, el primer Reglamento Interior del Departamento del Distrito Federal; en el que se señaló el ámbito de competencia del Departamento, las atribuciones no delegables del titular del mismo, las atribuciones de las secretarías generales de la Oficialía mayor, de la Contraloría General, de la Tesorería y las que ejercerían en el ámbito de su competencia las Direcciones Generales.

Se abren capítulos especiales para la suplencia de los funcionarios del Departamento y de sus órganos desconcentrados, las Delegaciones, las Comisiones de Desarrollo Agropecuario del Distrito Federal; y la interna de Administración y Programación, así como de los Almacenes para los Trabajadores del Distrito Federal.

El 17 de enero de 1984 se publicó en el Diario Oficial de la Federación el Reglamento Interior del Departamento del Distrito Federal, en el que se especifica el ámbito de competencia

y de organización del Departamento, las atribuciones del titular, de las Secretarías Generales, de la Oficialía Mayor, de la Tesorería, de la Contraloría General, de las Coordinaciones Generales, de las Direcciones Generales, de las Subtesorerías, de las Subcontralorías y de las Subcoordinaciones, así como la de los órganos desconcentrados.

El 28 de diciembre del 2000, el 31 de enero y el 6 de julio del 2001, se expidieron diferentes decretos, mediante los cuales se procede a la reestructuración orgánica y adición de diversas Disposiciones al Reglamento Interior de la Administración Pública del Distrito Federal. Con fundamento en los artículos 122, apartado C, bases Segunda, fracción 11, inciso b) de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 8º, fracción 11 y 90 del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal y 2º, 5º, 12., 14., 15., Fracción 11, 17, 24, fracción X, de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal.

De conformidad con la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos, el C. Jefe de Gobierno tiene las siguientes atribuciones: Título Quinto

De los Estados de la Federación y del Distrito Federal

Artículo 122.- Definida por el artículo 44 de este ordenamiento la

naturaleza jurídica del Distrito Federal, su gobierno está a cargo de los Poderes Federales y de los órganos Ejecutivo, Legislativo y Judicial de carácter local, en los términos de este artículo.

**El Jefe de Gobierno del Distrito Federal tendrá a su cargo el Poder Ejecutivo** y la administración pública en la entidad y recaerá en una sola persona, elegida por votación universal, libre, directa y secreta.

De conformidad a lo establecido en la base segunda fracción I del artículo 122 Constitucional, el Jefe de Gobierno del Distrito Federal ejercerá su encargo durante el término de seis años, a partir del día 5 de diciembre del año de la elección, la cual se llevará a cabo conforme a lo que establezca la legislación electoral.

En la actualidad el Poder Ejecutivo recae en la figura del Jefe de Gobierno del Distrito Federal, mismo que por las reformas constitucionales en aplicación al sistema de gobierno del Distrito Federal, es elegido mediante votación popular. Anteriormente nombrado de manera libre por el Presidente de la República.

Y de conformidad a lo dispuesto por el artículo 122

Constitucional es que se da la elegibilidad popular del Jefe de Gobierno, por votación libre, directa y secreta. Por lo que a este funcionario no le corresponde implantar, adoptar, ni establecer por sí mismo, ninguna medida para resolver ningún problema que afecten a los habitantes de la propia entidad. **Dicho Jefe gubernamental solo puede iniciar leyes o decretos ante la Asamblea Legislativa** en las distintas maneras que integran la competencia constitucional de este órgano colegiado y que son las siguientes: presupuestal, **financiera** y económica, la electoral, la de gobierno administrativo, la civil, la penal, la relativa a derechos humanos, la de participación ciudadana, la de notariado, defensoría de oficio y registro público de la propiedad y de comercio, la de desarrollo urbano, la de uso de suelo, la concerniente a la ecología, entre otras. En todas estas materias **el Jefe de Gobierno, es simple iniciador de leyes** que a las mismas atañan, su ejecutor o cumplidor y es evidente que la sola iniciativa legal no implica sino el comienzo del proceso legislativo ante la Asamblea respectiva. Por tanto el Gobierno del Distrito Federal, reside a través de las normas jurídicas, en que imprescindiblemente debe ejercerse, en su Asamblea Legislativa y se desempeña por la mayoría de sus componentes.

**Conforme al principio de juridicidad, esencial en todo régimen democrático proclamado en el artículo 16 Constitucional, todas las autoridades del país, esto incluyen al**

**Jefe de Gobierno del Distrito Federal, deben ceñir su actuación a la Ley.** Según dicho principio el Jefe de Gobierno del Distrito Federal no puede por si mismo, resolver ningún problema que afecte a sus habitantes, pues su solución debe determinarse en las leyes locales o federales que necesariamente deben regir en dicha entidad.

Por otra parte, el artículo 122 involucra una amenaza para la estabilidad y permanencia del Jefe de Gobierno y en consecuencia para su actuación, pues dicho precepto faculta al Senado o a la Comisión Permanente del Congreso de la Unión para removerlo “por causas graves que afecten las relaciones con los Poderes de la Unión o el orden público en el Distrito Federal”.

Es evidente que la interpretación de esta disposición queda sujeta a criterios eminentemente políticos de los legisladores federales que integren dichos organismos.

## **2.2. Poder Legislativo**

Como hemos comentado el día 18 de noviembre de 1824, el Congreso General Constituyente creó por decreto el Distrito Federal y fue entonces cuando se definió a este lugar como la sede de los Poderes de la Nación. Con este hecho se confirmó el papel preponderante de la Ciudad de México en el desarrollo

histórico del país, desde las sociedades prehispánicas.

Dada la convergencia de ideas, proyectos, aspiraciones y sobre todo de expresiones políticas, con repercusiones en todas las esferas del desarrollo nacional, han convertido a su territorio en mucho más que un entorno local. Con el decreto presidencial de Álvaro Obregón en 1928, que marco la desaparición de los municipios, **el gobierno de la Ciudad quedo en manos del Presidente de la República y de los poderes federales (como Poder Ejecutivo); el Congreso de la Unión (como Poder Legislativo) y el Tribunal Superior de Justicia de la Nación (como Poder Judicial)** La decisión fue objeto desde entonces de una gran discusión ente las distintas fuerzas políticas y sociales de la capital del país. Sin embargo, no es sino hasta la década de los ochenta cuando se presentan las condiciones que permitieron llevar a cabo transformaciones importantes en el sistema político mexicano.

Siendo dos hechos los que marcaron de manera determinante el futuro político inmediato en el Distrito Federal; la fuerte crisis económica que asolo a toda la Nación desde 1982, así como los sismos de septiembre de 1985. El severo deterioro económico que se llevó consigo décadas de trabajo de los mexicanos y disminuyó sensiblemente los niveles generales de bienestar

repercutió en las estructuras políticas y sociales del país. Esta situación se expresó de manera particular en la Ciudad de México donde crecieron sensiblemente las tensiones políticas, el descontento, la inconformidad y el reclamo social. Aunado a esas condiciones ocurren los sismos de septiembre de 1985, dejando esta tragedia al descubierto las graves limitaciones del Gobierno de la Ciudad para hacerle frente a situaciones de contingencia como la que acontecía en ese momento; pues su capacidad de respuesta fue rebasada por la movilización espontánea y organizada de la población.

### **2.2.1. Congreso de la Unión**

De acuerdo con la Constitución el Poder Legislativo de los Estados Unidos Mexicanos se deposita en un Congreso General, que se divide en dos Cámaras: una de Diputados y otra de Senadores.

El Congreso es un órgano de naturaleza compleja por su carácter de cuerpo colegiado y la multiplicidad de funciones que desarrolla. La función de legislar es quizá la que más claramente advierten los ciudadanos. El Congreso es entonces el principal creador de leyes, ya que en su seno se debaten y elaboran las normas de mayor jerarquía e importancia política. Además cumple con la



función de representación, fundamental en todo sistema democrático. Ya que los legisladores al ser elegidos directamente por el pueblo representan a toda la sociedad, en su pluralismo político, social, cultural, étnico y regional.

Por otra parte, el Congreso es un lugar de debate entre los ciudadanos y el gobierno. Es la máxima tribuna pública donde se expresan las reivindicaciones, las posiciones ideológicas y políticas y por ello se plasman también los desacuerdos. El Congreso desarrolla las tareas de educador cívico, de la gestión de los intereses representados y la de moderador de conflictos.

### **2.2.1.1. Integración**

El Congreso de la Unión, receptor del Poder Legislativo, está formado por dos Cámaras: la de Senadores (o Cámara Alta) y la de Diputados (o Cámara Baja).

La Cámara de Diputados se compone de 500 Diputados, 300 electos de acuerdo al principio de votación mayoritaria relativa, y 200 electos según el principio de representación proporcional. La totalidad de los Diputados se elige cada tres años y todos cuentan con las mismas facultades.

La Cámara de Senadores se integra por 128 Senadores, con 3 senadores de cada Estado y del Distrito Federal, de los cuales 2 son elegidos según el principio de votación mayoritaria relativa y uno es asignado a la primera minoría. Los 32 Senadores restantes son elegidos de acuerdo a la representación proporcional. La Cámara de Senadores se renueva en su totalidad cada 6 años.

### **2.2.1.2. Funciones**

Como se ha dicho la tarea principal de los Diputados y Senadores del Congreso de la Unión es tanto la representación de los ciudadanos y de los estados, como la creación de leyes de carácter general. Pero además es el Congreso quien realiza la función de control y fiscalización de los otros poderes. Así por ejemplo, con la aprobación de la ley de ingresos y el proyecto de presupuesto de egresos de la federación y la revisión de la cuenta pública, el Congreso mantiene una estrecha vigilancia sobre el monto y manera en que el Poder Ejecutivo maneja los recursos públicos.

### **2.2.1.3. La situación jurídica de los Legisladores**

Los Diputados y Senadores gozan de inmunidad parlamentaria para el adecuado desempeño de sus funciones. La inmunidad parlamentaria se caracteriza porque los legisladores,

durante el tiempo en que desempeñen el cargo de representación, no pueden ser objeto de persecución penal, por la comisión de algún delito atribuible a ellos; sin que previamente la Cámara de Diputados emita la denominada declaración de procedencia. También denominado desafuero que se traduce en una disposición jurídica en virtud de la cual es separado del cargo el Diputado o Senador de que se trate, para el efecto de que pueda ser objeto de juicio o pena en su contra.

Los Diputados y Senadores de acuerdo con la Constitución son inviolables por la manifestación de sus opiniones en el desempeño de sus cargos, y jamás podrán ser reconvenidos por ello.

#### **2.2.1.4. Organización del Senado de la República**

El Senado de la República, para el adecuado desarrollo de su trabajo legislativo, se organiza en diversas instancias, como son: órganos de Gobierno, Comisiones y Grupos Parlamentarios. Cada una de éstas instancias contribuye al buen funcionamiento de la Cámara de Senadores. Participa en el diseño y discusión de los diferentes proyectos que eventualmente se convertirán en leyes, organizándose de la siguiente manera:

I.- El Pleno.- El Pleno es la concurrencia de todos los miembros del Senado, que sesiona cuando se encuentran presentes la mayoría de los integrantes y se establece el quórum.

Los trabajos del pleno los conducen el Presidente, los Vicepresidentes y los Secretarios de la Mesa Directiva. El Pleno tiene la última palabra en la deliberación y aprobación de los proyectos de ley, así como en las propuestas que son sometidas a las Comisiones del Senado para su consideración.

II. Mesa Directiva.- Es propiamente la encargada de conducir las sesiones del pleno de la Cámara de Senadores y asegura el desarrollo de los debates, discusiones y votaciones. Es la encargada de garantizar que en el trabajo legislativo prevalezca la legalidad y por ello debe conducirse con imparcialidad, tolerancia y respeto para con todos los senadores.

La mesa directiva es elegida por el Pleno y se integra por ocho Senadores, un Presidente, tres Vicepresidentes y cuatro Secretarios, que duran en su cargo un año y pueden reelegirse. Se trata de una instancia colegiada que adopta sus decisiones por consenso y que, en su caso, puede decidir con base en el criterio de mayoría absoluta. Las funciones de la mesa directiva:

\* Formular y cumplir el orden del día y distinguir claramente los asuntos que requieran votación de otros, tomando en cuenta las propuestas de la Junta de Coordinación Política.

\* Asignar los recursos humanos, materiales y financieros, así como los locales que correspondan a los grupos parlamentarios.

\* Elaborar y proponer al pleno los ordenamientos que regulen la organización de las Secretarías Generales, la Tesorería y el Servicio Civil de Carrera.

\* Organizar y supervisar las funciones de las Secretarías Generales, la Tesorería, el Servicio Civil de Carrera y crear las unidades administrativas que requiera la Cámara.

III. Junta de Coordinación Política. Debido a la naturaleza plural de la Cámara de Senadores, se estableció a la Junta de Coordinación Política como órgano para la toma de decisiones, es aquel donde concurren los coordinadores de todos los grupos parlamentarios. Se trata de una instancia en la que se impulsan los entendimientos y las convergencias políticas para el buen desarrollo del trabajo legislativo. La Junta de Coordinación Política tiene entre otras funciones las de:

\* Impulsar acuerdos de propuestas, iniciativas o minutas que

requieran votos del pleno.

- \* Presentar al Pleno propuestas de punto de acuerdo, pronunciamientos y declaraciones de la Cámara que signifiquen una posición política.
- \* Proponer a la mesa directiva, la integración de las Comisiones y las juntas directivas de cada una.
- \* Elaborar el programa legislativo de cada periodo, calendario de trabajo y los puntos del orden del día.
- \* Proponer ante la Mesa Directiva a los senadores integrantes de las delegaciones para reuniones internacionales.
- \* Proponer al Pleno el nombre del Contralor
- \* El Presidente de la Junta de Coordinación Política se encarga de:
- \* Promover acuerdos para el desahogo de la agenda legislativa.
- \* Asegurar el cumplimiento de los acuerdos de la junta.
- \* Representar a la Junta en el ámbito de sus funciones.

\* Nombrar al Secretario Técnico de la Junta.

IV. Las Comisiones. Para el desempeño de su trabajo legislativo, la Cámara de Senadores cuenta con **Comisiones Ordinarias**, que tienen como función principal dictaminar las iniciativas de ley, informar sobre el estado que guardan los asuntos a su cargo y realizar acciones de control sobre la situación que presentan las entidades a cargo de los Secretarios de Estado y los Jefes de los Departamentos Administrativos. Las competencias de esas comisiones se derivan de las que corresponden a las respectivas áreas de la Administración Pública Federal, de ahí que exista una comisión por cada secretaría de gobierno.

Las comisiones sesionan por lo común una vez por semana. A las reuniones asisten los senadores que son miembros de la comisión.

Dentro de las **Comisiones Ordinarias** hay algunas características especiales; por ejemplo.

- **La Comisión de Reglamentos y Prácticas Parlamentarias**, tiene como funciones preparar proyectos de ley y determinar las propuestas para normar las actividades camarales.

- **La Comisión de Administración**, a través de la Mesa Directiva presenta, al Pleno del Senado para su aprobación, el presupuesto para: cubrir las dietas de los senadores, los sueldos de los empleados, el apoyo a los grupos parlamentarios y otros gastos de la Cámara.

- La **Comisión Jurisdiccional**, encargada de las funciones a que se refiere la ley reglamentaria del Título Cuarto de la Constitución relativa al Juicio Político. Se integra como mínimo de 8 senadores y un máximo de 12.

- **Las Comisiones de Investigación**, se constituyen con carácter de temporal y le corresponde investigar el funcionamiento de organismos descentralizados federales y empresas de participación estatal mayoritaria.

### **Las Comisiones actuales del Senado de la República son:**

Administración

Agricultura y Ganadería

Asuntos Fronterizos

Asuntos Indígenas

Biblioteca y Asuntos Editoriales

Ciencia y Tecnología

Comercio y Fomento Industrial

Comunicaciones y Transportes



Defensa Nacional  
Derechos Humanos  
Desarrollo Regional  
Desarrollo Rural  
Desarrollo Social  
Desarrollo Urbano y Ordenación Territorial  
Distrito Federal  
Educación y Cultura  
Energía  
Equidad y Género  
Estudios Legislativos  
Estudios Legislativos, Primera  
Estudios Legislativos, Segunda  
Federalismo y Desarrollo Municipal  
Fomento Económico  
Gobernación  
**Hacienda y Crédito Público**  
Jubilados y Pensionados  
Jurisdiccional  
Justicia  
Juventud y Deporte  
Marina  
Medalla Belisario Domínguez  
Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca

Población y Desarrollo  
Puntos Constitucionales  
Recursos Hidráulicos  
Reforma Agraria  
Reglamentos y Prácticas Parlamentarias  
Relaciones Exteriores  
Relaciones Exteriores, América del Norte  
Relaciones Exteriores, América Latina y Caribe  
Relaciones Exteriores, Asia-Pacífico  
Relaciones Exteriores, Europa y África  
Relaciones Exteriores, Organismos Internacionales  
Relaciones Exteriores, Organizaciones no Gubernamentales  
Internacionales  
Salud y Seguridad Social  
Trabajo y Previsión Social  
Turismo  
Vivienda

Adicionalmente existen dos Comisiones más:

- Bicamaral, que se compone de:

Comisión Bicamaral de Televisión del Congreso de la Unión

Comisión Bicamaral Sistema de Bibliotecas del Congreso de la  
Unión

- y Especial que se compone de:

Comisión de Concordia y Pacificación para el Estado de Chiapas

Comisión Especial encargada de la Conmemoración del Quincuagésimo Aniversario del Voto de la Mujer en México

Comisión Especial para Atender la Problemática de la Sociedad de Ahorro y Préstamo del Noroeste, Denominada "EL ARBOLITO"

Comisión Especial para el estudio de los sistemas de control de la administración y rendición de cuentas dentro de los poderes de la Unión.

Comisión Especial para impulsar medidas que eviten el mercado ilícito y el robo de combustibles en Petróleos Mexicanos.

Comisión Especial para la Atención y Seguimiento a las Indagaciones del Proceso que se sigue en torno al homicidio del Lic. Luis Donald Colosio Murrieta.

Comisión Especial para la Reforma del Estado

Comisión Especial que dará seguimiento a los asesinatos de mujeres en Ciudad Juárez

Comisión Especial que dará Seguimiento al Cumplimiento de los Objetivos y Fines del Decreto por el que se Expropiaron Diversos Ingenios Azucareros

Comisión Especial Transitoria tendiente a lograr un acercamiento en el conflicto de límites entre los estados de Colima y de Jalisco

Comisión Plural Encargada de Realizar Acciones Necesarias para Promover Una Reunión Internacional de Parlamentarios en el Marco de la Conferencia Internacional sobre el Financiamiento para el Desarrollo

V. Grupos Parlamentarios.- Los grupos parlamentarios son la expresión de las corrientes ideológicas en el senado y se encuentran integrados por legisladores de la misma filiación política. Para integrarse, deben de contar con al menos 5 senadores. Cada grupo parlamentario designa un coordinador que expresa la voluntad del grupo y que participa con voz y voto en la Junta de Coordinación Política y que promueve los acuerdos y entendimientos necesarios ante la Mesa Directiva del Senado.

Para integrarse, cada grupo parlamentario presenta un documento en que se establece las bases para su funcionamiento. Actualmente en el Senado, existen cuatro grupos parlamentarios como son: el Partido Revolucionario Institucional, el Partido Acción Nacional, el Partido de la Revolución Democrática y el Partido Verde Ecologista de México.

Partido	Escaños	Porcentaje
PRI	60	46.87
PAN	46	35.93
PRD	16	12.89
VPEM	5	3.9
SIN GRUPO	1	0.78

## 2.2.2. Asamblea Legislativa

Frente a las presiones de una sociedad inconforme y demandante, con amplios grupos y sectores movilizados, el Gobierno Federal estimó que la respuesta adecuada para mejorar las formas de participación y representación política de los capitalinos, era la creación de la **Asamblea de Representantes del Distrito Federal**.

El Congreso de la Unión analizó distintas iniciativas presentadas por los diversos partidos políticos. Su inclinación se dirigió hacia la propuesta enviada por el Ejecutivo Federal. Por lo que el 10 de agosto de 1987 se publicó el decreto en el Diario de la Federación. Con el que se creó la Asamblea de Representantes del Distrito Federal como *órgano de representación* ciudadana, **con facultades para dictar bandos, ordenanzas y reglamentos de policía y buen gobierno**. Por tratarse del Poder Legislativo se retomara este tema de forma especial en el Capítulo III de este trabajo de manera especial.

## 2.3. Poder Judicial

Es importante comentar que al terminar la Revolución Mexicana y de acuerdo con la convocatoria de Don Venustiano Carranza, Jefe del Ejército Constitucionalista, se

verificaron las elecciones para diputados a fin de integrar el Congreso Constituyente, que se instalaría formalmente en la ciudad de Querétaro el 21 de noviembre de 1916.

Sin olvidar que el órgano legislativo del Distrito Federal recaía en el Congreso de la Unión, el 21 de noviembre de 1916 en la sesión inaugural de dicho Congreso, Don Venustiano Carranza presentó el proyecto de reformas a la Constitución de 1857, junto con su informe. En el expuso los motivos que sirvieron de fundamento para su elaboración. En su parte toral estructuraba la nueva misión del Ministerio Público, al colocarlo como el único persecutor de los delitos y el único órgano encargado de la acción penal dejando a su cargo la búsqueda de los elementos de convicción, así como a la Policía Judicial a las órdenes de éste, a fin de separar esta función de la de dirimir controversias judiciales que le debía corresponder exclusivamente al Poder Judicial.

El primer texto que se propuso sobre el Ministerio Público fue el siguiente:

“Artículo 21.- La imposición de las penas es propia y exclusiva de la autoridad judicial. Sólo incumbe a la autoridad administrativa el castigo de las infracciones de los reglamentos de policía y la persecución de los delitos, por medio del Ministerio Público y de la Policía Judicial, que estará a la disposición de éste.”

En la 27ª sesión ordinaria que se llevó a cabo el 2 de enero de 1917, se puso a consideración del Congreso el dictamen relativo a ese artículo 21, en la cual se consideró que éste era una transcripción del segundo párrafo del artículo 14 constitucional, ya que en este último se estableció que nadie podía ser privado de la vida, de la libertad, de sus posesiones, de la propiedad o de los derechos, de la propiedad o de los derechos de cualquier gobernado, sino mediante juicio previo seguido ante los tribunales y conforme a las leyes expeditas con anterioridad. Es así como expresó, en una profunda interpretación jurídica, que la declaración de que sólo la autoridad judicial podía imponer penas, quedaba incluida de antemano en el referido artículo 14 Constitucional. Sin embargo, este dictamen señaló que debería conservarse la primera frase del artículo 21, pues la declaración era más limitada, terminante y deslindaba el campo de acción de la autoridad judicial y administrativa. Aunque en relación con la Policía Judicial, se expresó que se vislumbraba cierta vaguedad en su redacción. Por lo cual, la comisión propuso el siguiente texto a la Asamblea:

“Artículo 21.- La imposición de las penas es propia y exclusiva de la autoridad judicial. Sólo incumbe a la autoridad administrativa el castigo de las infracciones al reglamento de policía, el cual únicamente consistirá en multa o arresto hasta por treinta y

seis horas; pero si el infractor no pagare la multa que se le hubiere impuesto, se permutará este por el arresto correspondiente, que no excederá en ningún caso de quince días".

La autoridad administrativa ejercerá las funciones de Policía Judicial que le impongan las leyes, quedando subalternada al Ministerio Público en lo que se refiere exclusivamente al desempeño de dichas funciones."

El 5 de enero de 1917 se puso a discusión el dictamen antes mencionado. Se concluyó que debía ser retirado el artículo para presentar un nuevo proyecto en fecha posterior.

El 12 de enero de ese mismo año, se llevó a cabo la sesión ordinaria en donde se presentó el nuevo dictamen del artículo 21 modificado; siendo el texto del artículo reformado por dicha comisión el siguiente:

"Artículo 21.- La imposición de las penas es propia y exclusiva de la autoridad judicial. Incumbe a la autoridad administrativa el castigo de las infracciones a los reglamentos de policía, el cual únicamente consistirá en multa o arresto hasta por treinta y seis horas; pero si el infractor no pagare la multa que se le hubiera impuesto, se permutará esta por el arresto correspondiente,



que no excederá en ningún caso de quince días. También incumbe a la propia autoridad la percusión de los delitos por medio del Ministerio Público y de la Policía Judicial que estará a la disposición de este.”

Como resultado de la discusión del proyecto reformado por la Comisión, se presentó la siguiente redacción del artículo 21, que ya fue la definitiva:

“Artículo 21.- La imposición de las penas es propia y exclusiva de la autoridad judicial. La investigación y persecución de los delitos incumbe al Ministerio Público, el cual se auxiliará con una policía que estará bajo su autoridad y mando inmediato. Comete a la autoridad administrativa la aplicación de sanciones por las infracciones de los reglamentos gubernativos y de policía, las que únicamente consistirán en multa o arresto hasta por treinta y seis horas. Pero si el infractor no pagare la multa que se le hubiese impuesto, se permutará ésta por el arresto correspondiente, que no excederá en ningún caso de treinta y seis horas.

Si el infractor fuese jornalero, obrero o trabajador, no podrá ser sancionado con multa mayor del importe de su jornal o salario de un día.

Tratándose de trabajadores no asalariados, la multa no excederá del equivalente a un día de su ingreso.

Las resoluciones del Ministerio Público sobre el no ejercicio y desistimiento de la acción penal, podrán ser impugnadas por vía jurisdiccional en los términos que establezca la ley.

La seguridad pública es una función a cargo de la Federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios, en las respectivas competencias que esta Constitución señala. La actuación de las instituciones policiales se regirá por los principios de legalidad, eficiencia, profesionalismo y honradez.

La Federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios se coordinarán, en los términos que la ley señale, para establecer un sistema nacional de seguridad pública.”

### **2.3.1. Procuraduría General de Justicia del Distrito**

#### **Federal**

La integración de los órganos del poder judicial fue con el fin de acabar con los procedimientos atentatorios a los derechos elementales del gobernado. Quitando a los presidentes municipales y a la policía común la posibilidad que habían tenido de

aprehender a cuantas personas juzgaran sospechosas. Sin mas sustento que su propio criterio, y en muchas ocasiones bajo su capricho injustificado, como imperaba en esa época.

Uno de los elementos más importantes del Poder Judicial es la creación de la figura del Ministerio Público del Distrito Federal. Al asentar el Constituyente de 1917 las bases conforme a las cuales debería legislar el Congreso de la Unión en el Distrito Federal; se introdujo, en la base quinta, una referencia expresa a esta Institución misma que textualmente expresaba:

“Artículo 73.- **El Congreso** tiene facultad:

VI. Para legislar en todo lo relativo al Distrito Federal y territorios, debiendo someterse a las bases siguientes:

**5ª El Ministerio Público en el Distrito Federal** y en los territorios **estará a cargo de un Procurador General, que residirá en la Ciudad de México**, y el número de Agentes que determine la ley dependiendo dicho funcionario directamente del Presidente de la República el que lo nombrará y removerá libremente.”

Esta disposición fue aprobada por unanimidad. Pero es menester mencionar que en la actualidad ha sufrido el cambio correspondiente a los territorios federales, ya que éstos dejaron de existir.

En 1928 las delegaciones sustituyeron a los Municipios y con el fin de adecuar la procuración de justicia a la nueva estructura administrativa del Distrito Federal, se promulgó la Ley Orgánica del Ministerio Público del Distrito y Territorios federales con fecha 2 de octubre de 1929, publicada en el Diario Oficial de la Federación a los cinco días siguientes, donde se cristaliza el ideal del Constituyente de 1917 en el artículo 21 de la Constitución. Esta ley fue retomada, a fin de depurar la técnica y amplitud de acción de la Institución, siempre dentro del marco constitucional, por los decretos publicados en el Diario Oficial de la Federación con fecha 31 de agosto de 1931, 1º de enero de 1935 y 31 de diciembre de 1946.

El 31 de diciembre de 1954 se publicó en el Diario Oficial de la Federación la Ley Orgánica de Ministerio Público del Distrito y Territorios Federales, vigente a partir del 1º de enero del siguiente año, y que derogó a la de 1929, donde se amplía su estructura para brindar un mejor servicio.

Por su parte la Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Distrito y Territorios Federales, publicada en el Diario Oficial de la Federación con fecha 31 de diciembre de 1971, fue reformada por el decreto publicado en ese mismo órgano oficial

informativo con fecha 23 de diciembre de 1974. En su parte medular cambia su denominación por la de **Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal**. A fin de estar acorde con el decreto que a su vez reformó los artículos 43 y 73 constitucionales, los cuales convirtieron a los territorios federales de Baja California Sur y Quintana Roo, en estados federados

Con el propósito de llevar a cabo las reformas de organización, planteadas por las necesidades del servicio, se expidió la Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal el 5 de diciembre de 1977. Se publicó en el Diario Oficial de la Federación con fecha 12 de diciembre de 1983, la cual a su vez, fue reformada por los decretos publicados en el Diario Oficial de la Federación con fechas 27 de diciembre de 1985 y 24 de diciembre de 1986. El 30 de abril de 1996, fue publicada en el Diario Oficial de la Federación la nueva Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal. Este ordenamiento ha tenido varios reglamentos, donde se detallan: la organización, funciones y despachos de los asuntos correspondientes a la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal. El primer reglamento fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el 28 de febrero de 1984; el segundo apareció el 13 de agosto de 1985. Más tarde fue reformado por decreto y publicado en el Diario Oficial de la Federación el 8 de agosto de 1988. El tercer reglamento fue

publicado en el Diario Oficial de la Federación con fecha 12 de enero de 1989 y en su elaboración se tomó en cuenta la nueva misión del Ministerio Público. Misión que contempla su especialización, simplificación y desconcentración administrativas, y la atención a la comunidad en sus órdenes de orientación legal y recepción de quejas no constitutivas de delitos, así como la canalización a las autoridades competentes, cuando así sea procedente. Las adecuaciones de la procuración de justicia exigieron un cambio, este fue plasmado en el Reglamento de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, el cual fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el 9 de marzo de 1995. Debido a la urgencia de crear una unidad especializada en el robo de automóviles fueron reformados, por decreto, diversos artículos del reglamento que entonces estaba vigente, siendo esto el 26 de enero de 1996. A la publicación de la nueva Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal de 1996, le corresponderá un reglamento acorde con los principios de la norma: legalidad, profesionalización, especialización y modernización.

A la fecha se siguen realizando esfuerzos legales y operacionales para el perfeccionamiento en materia de procuración de justicia.

### **2.3.2. Tribunal Superior de Justicia del Distrito**

## Federal

Comenzaremos por decir que en toda organización humana se requiere del concurso de Instituciones que coadyuven a mantener la estabilidad social y la convivencia pacífica de sus integrantes. Uno de los instrumentos para alcanzar tales objetivos, entre los individuos, **es la administración de justicia;** que para cumplir adecuadamente su tarea debe ser clara en su funcionamiento, expedita en su resolución y oportuna en su aplicación.

En nuestro país, aun antes del Período Colonial, las comunidades asentadas en el Valle de México contaban ya con organismos encargados de resolver las controversias suscitadas entre sus habitantes y las de éstos con sus autoridades. Tal era el caso de los "Tribunales" llamados Cihuacoatl y Tlaxitlan, durante el Imperio Mexica.

Posteriormente, en la época de la Colonia, funcionaron los Tribunales conocidos genéricamente como especiales y Ordinarios. Tenían encomendado administrar la justicia en sus respectivos ámbitos de competencia. De este modo; a los primeros correspondía el tratamiento de aquellos asuntos que cuestionaban o atentaban contra la posición de la Iglesia o que tenían que ver con el comercio y la mercadería. En tanto era competencia de los segundos atender lo relacionado con el Supremo Consejo de

Indias, la Audiencia y Real Cancillería de México; y las causas civiles y criminales.

Más tarde al emerger la Nación Mexicana como Estado independiente y adoptar el régimen federal como su forma de organización política, se iniciaron las primeras acciones tendientes a reordenar al, para entonces anacrónico, sistema judicial. Tarea por demás difícil considerando las turbulencias políticas en que se sumergió el país, lo que hacía endeble y temporal cualquier medida adoptada por benéfica que fuera para la sociedad; pues su vigencia estaba generalmente determinada por la llegada, permanencia y salida de los grupos que disputaban el poder.

Para el caso del Distrito Federal aun cuando la función judicial quedó delimita en la creación misma de esta Entidad Federativa, no es sino hasta el 23 de mayo de 1837, con la ley denominada Arreglo Provisional de la Administración de los Tribunales y Juzgados del Fuero Común, que se concreta como la primera medida para establecer un órgano responsable de administrar justicia. En ella se establecía que el Tribunal Superior de la Ciudad Capital (correspondiente al Departamento de México), quedaba integrado por tres Salas, una con cinco Ministros y las restantes con tres Ministros cada una; así como cinco Juzgados en el Ramo Civil, cinco en el Criminal y **un Fiscal**. Este ordenamiento



también determinaba, la planta mínima de empleados y auxiliares de la propia Institución.

Sujeto como estaba a la situación de inestabilidad imperante, el Tribunal Superior es objeto de desapariciones y reinstauraciones constantes. No es sino hasta la definitiva de Santa Anna y el restablecimiento del Gobierno Federal que se promulga, el 23 de noviembre de 1855, la "Ley de Administración de Justicia y Orgánica de los Tribunales de la Nación, del Distrito y Territorios", también conocida como "Ley Juárez", que señala en sus artículos 23 al 47 **la creación del Tribunal Superior de Justicia en el Distrito de México**. Constituido por tres Salas, dos Unitarias de Segunda Instancia y una compuesta de tres Magistrados para conocer en Tercera Instancia, así como cinco Juzgados para el Ramo Civil y cinco para el Penal y, distribuidos en los diversos puntos de la Capital, se establecen los Juzgados de Paz y las Alcaldías.

Sin embargo, aparentemente por motivos económicos, la actividad de este órgano fue interrumpida en 1862 por disposiciones del Gobierno del Presidente Juárez. La función fue asignada, como ya había ocurrido en otras ocasiones, a la Suprema Corte de Justicia. Reactivándose el funcionamiento del Tribunal en mayo de 1868, dando a conocer su Reglamento Interior, el 26 de noviembre de ese mismo año.

En la etapa revolucionaria, nuevamente, el Tribunal volvió a ser objeto de frecuentes desapariciones y reinstalaciones. Quedando restablecido en definitiva en septiembre de 1919, durante el Gobierno de Venustiano Carranza, con la promulgación de una nueva "Ley Orgánica de los Tribunales del Fuero común en el Distrito y Territorios de la Federación". Este ordenamiento disponía que el Tribunal estaría integrado por dos Salas, cada una con siete Magistrados, así como con once Juzgados Civiles, nueve Juzgados Penales y dos de Jurisdicción Mixta.

Desde entonces, la función del Tribunal como órgano responsable de la impartición de justicia en el Distrito Federal ha sido constante e ininterrumpida. Se le ha fortalecido paulatinamente para dar respuesta a los requerimientos de una sociedad en permanente evolución. Lo que se aprecia claramente en las Leyes Orgánicas que en diferentes épocas, han normado el funcionamiento de la Institución.

A esta última cuya denominación completa es "Ley Orgánica de los Tribunales de Justicia del Fuero Común del Distrito Federal" y que fue publicada en el Diario Oficial el 29 de enero de 1969, le han sido incorporadas reformas significativas cuyo propósito ha sido lograr una mayor congruencia entre el

funcionamiento del Tribunal y la problemática social que enfrenta.

Adicionalmente, en su ámbito interno, la Institución también ha efectuado importantes innovaciones en el transcurso de los años que le han permitido contar actualmente con la siguiente estructura:

- Estructura Jurisdiccional
- Estructura de Apoyo Judicial
- Estructura Administrativa

### **CAPITULO 3**

#### **EL ORGANO LEGISLATIVO DEL DISTRITO FEDERAL Y SUS FACULTADES**

Como ya se comentó, en el capítulo 2 en el punto 2.2, el Poder Legislativo del Distrito Federal quedó en manos del Congreso de la Unión desde el decreto publicado por el Presidente Álvaro Obregón en 1928, hasta la creación de la Asamblea de Representantes en 1987. De acuerdo al sistema de Gobierno imperante en el Centralismo Federal, el Poder Legislativo en el Distrito Federal, quedo a cargo del Congreso de la Unión. Siendo que en los demás Estados, por su característica de soberanía cada uno de ellos, establecen sus normas jurídicas por medio de su legislatura local a diferencia de lo que venía prevaleciendo en el Distrito Federal.

Esto último motivó que los Diputados y Senadores representantes del Distrito Federal, en forma constante presentaron una gran oposición. Llegando a movilizar sectores políticos con el fin de que el Congreso de la Unión aceptara las propuestas enviadas para que el Distrito Federal tuviera su propio Gobierno, y en consecuencia su Poder Legislativo. Fue así que el 10 de agosto de 1987 surgió la Asamblea de Representantes como órgano pluripartidista. Su formula de integración permite el acceso a las distintas expresiones políticas. Desde 1988 y hasta la fecha, este órgano colegiado se integra por 40 representantes electos bajo el

principio de mayoría relativa y 26 representantes electos bajo el principio de representación proporcional. La estancia en el cargo tiene una duración de tres años. La Primera Asamblea de Representantes quedó conformada por 34 integrantes del PRI, con lo que obtuvo la mayoría. Al PAN le correspondieron 18 espacios; 14 fueron para los partidos aglutinados al Frente Democrático Nacional (3 para el PMS: 3 para el PFCRN; 2 para el PARM y 3 mas para el PARM-PFCRN).

La Primera Asamblea de Representantes podía supervisar y vigilar las actividades de las autoridades, para ello los representantes podían llamar a comparecer a los servidores públicos. El intercambio concluía con informes de funcionarios en el recinto. El acento de sus actividades fue la gestión social para mejorar la calidad de los servicios públicos que se prestan a la población. Los capitalinos podían interponer aquí quejas, peticiones y denuncias a las autoridades. Las facultades iniciales de la Asamblea eran expedir normas de observancia obligatoria en el Distrito Federal con el carácter de bandos y ordenes administrativas, las cuales son normas jurídicas que tienen como finalidad la atención de un servicio publico por parte de la autoridad.

La participación de los representantes en otros aspectos como la planeación, el desarrollo político, económico, social y cultural en el Distrito Federal, no tenía mayor injerencia real

en las decisiones del Ejecutivo. Sin embargo entre los años de 1991 y 1994, fue notable el aumento en la discusión sobre la necesidad de una reforma política y acentuar el proceso de democratización en el Distrito Federal. Para los partidos políticos de oposición y algunas organizaciones sociales era indispensable reconocer al Distrito Federal como otra entidad federativa, a fin de que la población pudiera elegir a sus gobernantes. La posición oficial del PRI, advertía que el hecho de que se asentaran aquí los poderes federales requería de un régimen distinto al de cualquier estado de la República. El 21 de marzo de 1993, representantes de todos los partidos aceptaron en principio participar en un plebiscito. Cerca de medio millón de personas se pronunciaron a favor de elegir por voto directo a su gobernante en la Ciudad de México. Siete meses más tarde, en octubre de 1993, se reformaron los artículos 73 y 122 Constitucionales; a fin de ampliar las facultades de la Asamblea. Reconociéndola como el órgano legislativo del Distrito Federal.

**Como parte de las nuevas responsabilidades que asume esta Asamblea, le corresponde ahora aprobar el Código Financiero, el Presupuesto de Egresos y la Ley de Ingresos del Distrito Federal. EL Jefe de Gobierno de esta Ciudad debe enviar su propuesta a la Asamblea del Distrito Federal.** Pero sobre todo, ahora es responsabilidad de este órgano vigilar el correcto ejercicio de los recursos públicos por parte de las autoridades capitalinas.

Y como parte del resultado de la Reforma Política del Distrito Federal, publicada **por decreto en el Diario Oficial del 25 de octubre de 1993**, se eleva a la **Asamblea de Representantes como *órgano de gobierno*, con facultades legislativas** que dejan de ser meramente reglamentarias y se convierten en creadoras de ley para el Distrito Federal. Es entonces cuando la III Asamblea de Representantes del Distrito Federal adopta la aposición de I Legislatura.

Posteriormente se denominó ASAMBLEA LEGISLATIVA DEL DISTRITO FEDERAL, en virtud de un nuevo decreto, éste publicado el 22 de agosto de 1996, y que modifica el artículo 122 de la Constitución. El mismo ordenamiento señala que estará integrada por diputados en vez de representantes.

De conformidad a lo establecido en el artículo 122 constitucional que en su párrafo segundo a la letra dice que: “son autoridades locales del Distrito Federal, la **Asamblea Legislativa**, el Jefe de Gobierno del Distrito Federal y el Tribunal Superior de Justicia”, le otorga las facultades legislativas a la Asamblea , sin embargo, en el inciso A) del precepto legal en cita nuestra máxima ley ordenadora establece que corresponde al Congreso de la Unión: “fracción I legislar en lo relativo al Distrito Federal, con excepción de las materias expresamente conferidas a la Asamblea Legislativa”.

Luego entonces nuestra máxima ley ordenadora en el mismo precepto en comento en la Base Primera se establece todo lo relativo a la Asamblea Legislativa. Estableciendo de manera general que tiene facultades para legislar en materia **Fiscal**, en materia de Administración Pública Local y en materia Civil y Penal. Estas últimas materias fueron publicadas en 1996 por decreto establecido por la Asamblea Legislativa en su primer legislatura.

### 3.1. **Facultades**

Las facultades de la Asamblea Legislativa no quedan circunscritas a lo mencionado en el punto anterior, sino que cuenta con una amplia magnitud para legislar en todo lo relativo a los ciudadanos que residen o que de alguna manera realizan alguna actividad dentro del Distrito Federal, aplicándoles las normas jurídicas incluso a aquellas personas que por alguna causa se encuentran en tránsito de la circunscripción del Distrito Federal.

Y esto lo podemos constatar con lo establecido en la fracción V de la Base Primera del inciso C) del artículo 122 Constitucional que a la letra dice: “Revisar la cuenta pública del año anterior, por conducto de la Contaduría Mayor de Hacienda de la Asamblea Legislativa, conforme a los criterios establecidos en la fracción IV del artículo 74, en lo que sean aplicables.



La cuenta pública del año anterior deberá ser enviada a la Asamblea Legislativa dentro de los diez primeros días del mes de junio. Este plazo, así como los establecidos para la presentación de las iniciativas de la Ley de Ingresos y del proyecto del presupuesto de egresos, solamente podrán ser ampliados cuando se formule una solicitud del Ejecutivo del Distrito Federal suficientemente justificada a juicio de la Asamblea.”

## **CAPITULO 4**

### **CREACION DE LAS NORMAS FISCALES EN EL DISTRITO FEDERAL**

Como ya hemos visto la creación de las normas jurídicas de manera general corresponde al Poder Legislativo de la Federación en Materia Federal y al Poder Legislativo local de cada uno de los Estados y del Distrito Federal en Materia Local.

Y como en este capítulo nos enfocaremos a conocer detenidamente la forma administrativa para la creación de las normas jurídicas en materia fiscal, es importante que conozcamos primero como emanan dichas normas.

En este caso y en forma especial, en la doctrina, se dice que la ley fiscal es el conjunto de normas jurídicas establecidas por el Poder Público debidamente facultado para ello; como lo es el Poder Legislativo.

Luego entonces las normas fiscales al igual que otras normas jurídicas deben de cumplir con las fases esenciales del proceso de creación. Como son: iniciativa, discusión, aprobación, promulgación o sanción, publicación e iniciación de la vigencia.

Se considera que la iniciativa es la facultad que tienen determinados órganos del estado para proponer a la legislatura sea Federal o Local un proyecto de Ley sea iniciativa o de reforma.

De acuerdo al artículo 71 Constitucional los órganos competentes pertenecen exclusivamente al Presidente de la República, a los Diputados y Senadores del Congreso de la Unión y a las legislaturas de los Estados. De conformidad al inciso H) del artículo 72 Constitucional, la formación de las Leyes y Decretos puede comenzar indistintamente en cualquiera de las dos Cámaras con excepción de los proyectos o iniciativas que versen sobre empréstitos, contribuciones o impuestos sobre reclutamientos de tropas. Los cuales deberán discutirse primero en la Cámara de Diputados y luego en la Cámara de Senadores.

La justificación a la disposición de que la Cámara de Diputados sea siempre la Cámara de Origen, reza en cuanto a los proyectos de leyes o decretos que se refieran a la Materia Fiscal. Estriba en que los Diputados son los representantes del pueblo y tienen un contacto directo con la ciudadanía. La Cámara de Senadores es la Cámara Revisora. Debido a que estos últimos representan a los Estados y al Distrito Federal y debido a los conocimientos y madurez pueden prever oportunamente, los efectos

y consecuencias que pueda tener una ley fiscal en repercusión a la población representada.

La discusión de una iniciativa o proyecto de Ley, consiste en examinar detenidamente su contenido para poder decidir por votación mayoritaria si debe o no ser aprobada.

La aprobación de una iniciativa de Ley o reforma es el consentimiento, por decisión mayoritaria de los integrantes del Congreso de la Unión o de la legislatura local.

Y una vez aprobada la promulgación de una iniciativa de Ley o Reforma; se presenta al Poder Ejecutivo, sea Federal o Local. El ejecutivo cuenta con la facultad, con el derecho de veto por sólo una ocasión, debiendo de regresarla haciendo las anotaciones pertinentes de los motivos por los que hace valer ese derecho de veto.

Una vez sancionada por el Poder Ejecutivo, esa Ley o Reforma debe ser publicada en el Diario Oficial o Publicación que corresponda a los Estados o entidad federativa, o en su caso de la Federación.

Entre la fecha de publicación y la de la iniciación de vigencia, existe un periodo de tiempo al cual se conoce, desde el punto de vista jurídico como *vacatio legis* que significa vacación de la ley. Tiene por objeto que en ese espacio de tiempo la ciudadanía la conozca en una forma amplia y pueda oponerse a la entrada en vigor, haciendo valer los agravios o violaciones a sus derechos que la misma le pueda causar.

#### **4.1. Como Gobierno Federal**

La creación de normas fiscales es facultad única y exclusiva de la Cámara de Diputados. Toda vez que estas normas contienen dos clases de elementos que se consideran esenciales, a diferencia de las demás normas jurídicas, ya que son leyes emanadas directamente de los órganos administrativos de carácter fiscal de los Estados o de la Federación.

Los elementos a los que me refiero, se clasifican como declarativos y ejecutivos. Los de carácter declarativo son aquellos principios esenciales de la contribución. Determinan la obligación, señalando el objeto, sujeto, base, tasa o tarifa de la circunstancia en que se manifieste el hecho o la situación jurídica a la que se condiciona el nacimiento de la obligación contributiva, en donde la voluntad del contribuyente, es nula y la creación de esa

norma o ley, es la voluntad unilateral del legislador, en cuanto a su ejercicio del poder fiscal.

Considerando que los elementos de carácter ejecutivo, son aquellos que condicionan la voluntad del contribuyente a que obre o actúe en determinado sentido haciéndole saber que en el caso de negativa o resistencia, será obligado a través de los medios de apremio previstos en la misma Ley Fiscal, haciéndole también saber quienes serán las autoridades fiscales encargadas de su ejecución.

Así tenemos que en el Distrito Federal se aplican las normas de carácter jurídico fiscal federales y locales. Siendo aplicables en el ámbito federal, las establecidas para toda la República Mexicana y el Distrito Federal Previamente se establecen año con año en la Ley de Ingresos de la Federación; por ejemplo:

## A. INGRESOS DEL GOBIERNO FEDERAL

### I. Impuestos:

- Impuesto sobre la renta -Impuesto al activo
- Impuesto al valor agregado
- Impuesto especial sobre producción
- Impuesto sobre tenencia o uso de vehículos
- Impuesto sobre automóviles nuevos

- Impuesto sobre servicios expresamente declarados de interés público por ley, en los que intervengan empresas con cesionarias de bienes del dominio directo de la Nación
- Impuestos a los rendimientos petroleros
- Impuestos al comercio exterior (importación y exportación)
- Impuesto sustitutivo del crédito al salario
- Impuesto a la venta de bienes y servicios suntuarios
- Accesorios

## II. Contribución de mejoras:

- Contribución de mejoras por obras públicas de infraestructura  
Hidráulica

## III. Derechos:

- Servicios que presta el estado en funciones de derecho público
- Por el uso o aprovechamiento de bienes del dominio público
- Derecho sobre la extracción de petróleo
- Derecho extraordinario sobre la extracción del petróleo
- Derecho adicional sobre la extracción de petróleo
- Derecho sobre hidrocarburos

IV. Contribuciones no comprendidas en las fracciones precedentes causadas en ejercicios fiscales anteriores pendientes de liquidación o de pago.

## V. Productos:

- Por los servicios que no correspondan a funciones de derecho público
- Derivados del uso, aprovechamiento o enajenación de bienes de dominio privado
- Otros

## VI. Aprovechamientos:

- Multas
- Indemnizaciones
- Reintegros
- Provenientes de obras públicas de infraestructura hidráulica
- Participaciones en los ingresos derivados de la aplicación de las leyes locales sobre herencias y legados expedidas de acuerdo con la Federación.
- Participaciones en los ingresos derivados de la aplicación de leyes locales sobre donaciones expedidas de acuerdo con la Federación
- Aportaciones de los estados, municipios y particulares para el servicio del sistema escolar federalizado
- Cooperación del distrito Federal por servicios públicos locales prestados por la Federación
- Cooperación de los gobiernos de los estados y municipios y



de particulares para alcantarillado, electrificación caminos y líneas telegráficas, telefónicas y para otras obras públicas.

-Cinco por ciento de días de cama a cargo de establecimientos particulares par internamiento de enfermos y otros destinados a la Secretaría de Salud.

- Participaciones a cargo de los concesionarios de vías generales de comunicación y de empresas de abastecimiento de energía eléctrica.

-Participaciones señaladas por la ley federal de juegos y sorteos

-Regalías provenientes de fondos y explotaciones mineras

-Aportaciones de contratistas de obras públicas

-Destinados al fondo para el desarrollo forestal

-Cuotas compensatorias

-Hospitales militares

-Participaciones por la explotación de obras del camino público señaladas por la ley federal de derecho de autor

-Recuperaciones de capital

-Provenientes del decomiso y de bienes que pasan a propiedad del fisco federal

-Rendimientos excedentes de Petróleos Mexicanos y organismos subsidiarios

-Provenientes del programa de mejoramiento de los medios de informática y de control de las autoridades aduaneras

-No comprendidos en los incisos anteriores provenientes del

cumplimiento de convenios celebrados en otros ejercicios.

No podemos dejar pasar por desapercibido que las normas fiscales cuentan con un término de vigencia previamente establecido en los artículos 74 fracción IV y 73 fracción VII de nuestro máximo órgano ordenador. Dicha vigencia es de un año, que se inicia el primero de enero y termina el treinta y uno de diciembre de cada año, motivo por el cual se publica año con año la Ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos.

## **4.2. Como Gobierno Local**

Corresponde a la Asamblea Legislativa, con el carácter de Poder Legislativo, la creación de las normas fiscales. Motivo por el cual se dio vida al Código Financiero del Distrito Federal, en el que se reglamentan todas y cada una de las obligaciones contributivas de las personas que se coloquen en los supuestos jurídicos previstos en dicho ordenamiento, estableciendo además los lineamientos para el cumplimiento de dicha obligación, en su caso los medios de defensa que tiene el contribuyente compuesto en la actualidad de 696 artículos.

Las normas de carácter federal establecen que de

forma independiente la Asamblea Legislativa, decrete año con año la Ley de Ingresos para el Distrito Federal tendiendo al igual que todas las leyes fiscales, la vigencia de un año que inicia el primero de enero y termina el treinta y uno de diciembre de cada año. Por lo que el Jefe de Gobierno del Distrito Federal, esta obligado a publicar dicha Ley de Ingresos para el Distrito Federal, como máximo el día treinta y uno de diciembre del año anterior a la entrada en vigencia.

Para una mejor comprensión nos permitimos transcribir la última Ley de Ingresos del Distrito Federal, para el ejercicio fiscal del año dos mil cuatro:

## I. IMPUESTOS

1. Predial
2. Sobre adquisición de inmuebles
3. Sobre Espectáculos Públicos
4. Sobre Loterías, Rifas, Sorteos y Concursos
5. Sobre Nóminas
6. Sobre Tenencia o Uso de Vehículos
7. Por la Prestación de Servicios de Hospedaje

## II. CONTRIBUCIONES DE MEJORAS

## III. DERECHOS

1. Por la Prestación de Servicios por el Suministro de Agua

2. Por la Prestación de Servicios del Registro Público de la Propiedad o del Comercio y del Archivo General de Notarias
3. Por los Servicios de Control Vehicular
4. Por los Servicios de Grúa y Almacenaje de Vehículos
5. Por el Estacionamiento de Vehículos en Vía Pública
6. Por el Uso o Aprovechamiento de Inmuebles
7. Por Cuotas de Recuperación por Servicios Médicos
8. Pro la Prestación de Servicios del Registro Civil
9. Por los Servicios de Construcción y Operación Hidráulica y por la Autorización para usar las Redes de Agua y Drenaje
10. Por los Servicios de Expedición de Licencias
11. Por los Servicios de Alineamiento y Señalamiento de Número Oficial y Expedición de Constancias de Zonificación de Uso de Inmuebles
12. Por Descarga a la Red de Drenaje
13. Por los Servicios de Recolección y Recepción de Residuos Sólidos
14. Por la Supervisión y Revisión de las Obras Públicas Sujetas a Contrato, así como la Auditoria de las mismas
15. Otros Derechos

#### IV. ACCESORIOS

#### V. PRODUCTOS:

1. Por la prestación de Servicios que Corresponden a Funciones de Derecho Privado

- a) Policía Auxiliar
  - b) Policía Bancaria e Industrial
  - c) Otros
2. Por el Uso, Aprovechamiento o Enajenación de Bienes de 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 la Verificación Vehicular Obligatoria
  - f) Otros

## VII APROVECHAMIENTOS

- 1. Multas de Tránsito
- 2. Otras Multas Administrativas, así como las Impuestas por Autoridades Judiciales y Reparación del Daño Denunciado por los Ofendidos
- 3. Recuperación de Impuestos Federales
- 4. Venta de Bases para Licitaciones Públicas
- 5. Aprovechamientos que se Destinan a la Unidad Generadora de los mismos
- 6. Sanciones, Responsabilidades e Indemnizaciones
- 7. Resarcimientos
- 8. Seguros, Reaseguros, Fianzas y Caucciones

9. Donativos y Donaciones

10. Otros no especificados

#### VIII. ACTOS DE CORR DINACION DERIVADOS DEL CONVENIO DE COLABORACION ADMINISTRATIVA:

1. Por la Participación de la Recaudación del Impuesto Sobre la  
Tenencia o Uso de Vehículos

2. Por la Participación de la Recaudación del Impuesto Sobre  
Automóviles Nuevos

3. 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 el Impuesto Sobre la Renta

e 1) Por el Impuesto Sobre la Renta de Personas Físicas,  
respecto del Régimen de Pequeños Contribuyentes.

e 2) Por el Impuesto Sobre la Renta de Personas Físicas,  
respecto del Régimen Intermedio

e 3) Por el Impuesto Sobre la Renta por Enajenación de Bienes  
Inmuebles y Construcciones

e 4) Otros

f) Otros

g) 4. Por Multas Administrativas Impuestas por Autoridades  
Federales no Fiscales

## **CAPITULO 5**

### **ERRORES JURIDICOS DEL CODIGO FINANCIERO DEL DISTRITO FEDERAL**

En todo inicio de un trabajo se cometen errores, mismos que se van corrigiendo con el transcurso del tiempo y tomando en cuenta las necesidades del grupo social al que puedan afectar los resultados del trabajo realizado. Tal es el caso de la creación del Código Financiero del Distrito Federal, que por tratarse de formas jurídicas en materia fiscal, afectan a todas las personas que caen en los supuestos jurídicos previstos en la norma.

Por lo tanto en la creación de las normas jurídicas, el legislador debe de ser demasiado meticuloso y discutir una y otra vez cada una de las normas, hasta quedar completamente convencido de que éstas van a dar los resultados para los que son creadas. Sin que dé lugar a que dicha norma no tenga aplicación o que el ciudadano le haga caso nulo. Y es el caso que en el Código Financiero del Distrito Federal los errores hacen patentes en su creación y en sus reformas.

#### **5.1. Errores en su creación**

El primer error jurídico en la creación de las normas fiscales aplicables en el Distrito Federal, es el hecho de que quien legisla para la creación del primer Código Financiero, carece de facultades para legislar en Materia Fiscal, en ese momento. Pues que como ya se mencionó en el Capítulo II, en el punto 2.2.2, la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, como órgano de representación ciudadana sólo tuvo facultades para dictar bandos, ordenanzas y reglamentos de Policía y buen Gobierno.

Este error lo podemos apreciar en la redacción del inicio del Código Financiero del Distrito Federal que a la letra dice: “Al margen un sello con el Escudo Nacional que dice: Estados Unidos Mexicanos Presidencia de la República”, de donde se puede apreciar que quien sanciona y publica es el Ejecutivo de la Nación y no el Jefe de Gobierno, motivo por el cual en una apreciación muy particular, hasta ese momento el órgano legislativo en materia fiscal para el Distrito Federal, correspondía al Congreso de la Unión de conformidad a lo previsto en el artículo 73 fracciones VII y XXIX de nuestra Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

De este mismo párrafo en comentario se puede desprender otro error administrativo, al no cumplir en forma ceremoniosa la creación de una ley. Conforme a lo previsto por la Ley, el Ejecutivo de la Nación **solo debe sancionar, publicar, las**



**ordenanzas y mandatos que surgen del Congreso de la Unión, y no de otro órgano, como lo fue en este caso la Asamblea de Representantes.**

Por este error administrativo, el Código Financiero **NO** debió haber tenido aplicación. Toda vez que por el hecho de haber sido la Asamblea de Representantes quien dictó el decreto la ley se convierte en inconstitucional, por ser decretada por un órgano que carece de facultades para legislar en esa materia.

Otro de los errores administrativos en la creación del Código Financiero del Distrito Federal, es el hecho de que por una actitud meramente política, se le cambia el nombre de Ley de Hacienda del Departamento del Distrito Federal a Código Financiero del Distrito Federal. Cuando por mandato de nuestra Constitución cada Estado es libre y soberano, para establecer las contribuciones derivadas de la propiedad inmueble, conforme a lo previsto en el artículo 115 Constitucional. Por lo que cada uno de los Estados al establecer sus normas fiscales utilizan el nombre genérico de Ley de Hacienda Estatal, elemento que no fue aplicado en el Distrito Federal.

Y suponiendo sin conceder que, la Asamblea de Representantes hubiese tenido facultades para legislar no existía en

ese momento la necesidad de cambiar el nombre a la Ley Fiscal, en virtud de que quien tenía facultades para gobernar en el Distrito Federal, era el Ejecutivo de la Nación y como consecuencia, seguía existiendo el Departamento del Distrito Federal.

Por otro lado, si bien es cierto que, en la exposición de motivo que el Ejecutivo de la Nación somete a consideración de la iniciativa de Ley, de la cual emana el Código Financiero, bien pudo haber sido la Ley de Hacienda del Departamento del Distrito Federal, considerando que este tipo de leyes solo tienen vigencia un año. Error jurídico administrativo que por falta de conocimientos de la ciudadanía dejó que tuviera aplicación.

Otro error administrativo que se encuentra en la creación del Código Financiero del Distrito Federal, es el exceso de autoridad con el que se condujo la Asamblea de Representantes. Toda vez que en ese momento, como ya se ha mencionado en el desarrollo de este trabajo, sólo contaba con facultades de dictar bandos y ordenamientos de carácter administrativo y nunca de carácter Fiscal, Civil, Penal o Laboral. Esto se menciona porque en el artículo 515 del Código en comento, vigente hasta el año 2002; la Asamblea de Representantes decretó que los ingresos obtenidos por el Distrito Federal a través de multas por infracciones a las disposiciones fiscales, establecidas por dicho Código, se destinarán a

la formación para el otorgamiento de estímulos y recompensas por **productividad y cumplimiento del personal**; en forma y términos que prevean **los acuerdos de carácter administrativos** que emitió en ese momento la Secretaría de Planeación y Evaluación dependiente del **Departamento del Distrito Federal**.

Es decir, si la facultad de legislar en materia laboral sólo corresponde al Congreso de la Unión, la Asamblea de Representantes en forma administrativa se excede de sus funciones, otorgando estímulos y recompensas al personal burocrático convirtiendo un ordenamiento de materia fiscal a laboral.

Aún más la Asamblea de Representantes pretendió ocultar su falta de conocimiento y el error cometido en este aspecto. Lo hizo en el artículo sexto transitorio de la misma publicación del primer Código Financiero; para que los fondos obtenidos de las multas fiscales se siguieran aplicando al personal burocrático de conformidad a lo establecido a la anterior Ley de Hacienda del Departamento del Distrito Federal. Perdiendo de vista, los Representantes de la Asamblea, que el momento en que se dictó la Ley de Hacienda correspondiente fue decretada por el Congreso de la Unión, quien sí contaba con facultades para legislar en materia laboral.

Otro de los errores jurídicos en la creación del Código Financiero del Distrito Federal, es lo decretado por la Asamblea de Representantes en el artículo 48, de dicho ordenamiento. Que se refiere al pago realizado con cheques, quedando su determinación muy por abajo del ordenamiento de carácter federal establecido en el artículo 193 de la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito, que a la letra dice: “artículo 193. El librador de un cheque presentado en tiempo y no pagado, por causa imputable al propio librador, resarcirá al tenedor los daños y perjuicios que con ello ocasionen. **En ningún caso la indemnización será menor del veinte por ciento del valor del cheque.**”. Toda vez que en el tercer párrafo del artículo 48 del Código Financiero, se estableció que: “el cheque recibido por las autoridades fiscales que sea presentado en tiempo y no sea pagado, dará lugar, al cobro del monto del cheque, **y a una indemnización que será siempre de un veinte por ciento** del valor de este y se exigirá independientemente de los créditos fiscales a que se refiere el pago”. Este error dió motivo al fraude fiscal, no obstante lo mencionado en dicho artículo 48 del Código Financiero del Distrito Federal, en el que se menciona que se exigiría el pago de los créditos Fiscales, siendo que en la práctica tal determinación se convierte en un acto de imposible cumplimiento , sobre todo porque a la hora de presentarse el sujeto pagador a dar cumplimiento al pago que estuviera obligado, éste recibe en forma inmediata el formato del

pago que haya hecho, debidamente sellado y marcado por la caja registrador, quedando firme de manera inmediata su pago, sin importar si dicho pago lo realizó en efectivo o con cheque.

Otro error jurídico administrativo en la creación del Código Financiero del Distrito Federal, es el hecho de haber establecido por parte de la Asamblea de Representantes en el artículo 17 fracción V del ordenamiento en comento que la Comisión de Aguas, no existía y quienes eran responsables de la lectura del consumo, la determinación de cobro era la Dirección de Aguas dependiente en ese entonces de la Secretaría de Planeación y Evaluación del Departamento del Distrito Federal.

Los Representantes de la Asamblea faltos de conocimiento de la materia fiscal en el Distrito Federal, utilizaron el nombre de ejecutor en lugar de Actuario Fiscal, en los artículos correspondientes al procedimiento administrativo de ejecución. Este error pudo haber causado la nulidad del acto coactivo toda vez que, en la plantilla de trabajadores del Departamento del Distrito Federal ahora Gobierno del Distrito Federal, nunca ha existido el cargo de ejecutor.

## **5.2. Errores en sus reformas**

No es posible que los legisladores olviden los decretos previamente establecidos en un ordenamiento de carácter fiscal, en el que primeramente se le hace saber a la ciudadanía que la única autoridad facultada para recaudar los créditos fiscales que tiene derecho a percibir el Distrito Federal es la Tesorería del Distrito Federal. Y que permitan a través de sus reformas que organismos de carácter privado como lo son, las tiendas de autoservicio y los bancos, reciban los recursos financieros que forman parte de la Ley de Ingresos del Distrito Federal.

Un error en sus reformas, fue el realizado al artículo 101 del Código Fiscal, en el año dos mil dos. Al agregar en la parte conducente el concepto de funcionario público, en el párrafo que menciona que en el mismo mandamiento de ejecución se designara al **Actuario Fiscal o funcionario público debidamente habilitado** que deba practicar el requerimiento y en su caso, el embargo de bienes. Toda vez que con tal reforma se pierde el principio de derecho y de defensa para el contribuyente, dando lugar a que cualquier persona pueda sorprender al deudor fiscal con un mandamiento apócrifo, presentando un oficio de habilitación vulnerado. Sin que el contribuyente pueda tener la certeza jurídica de la autoridad que firma el mandamiento de ejecución fiscal y del Actuario Fiscal facultado por la misma Ley para realizar el Procedimiento Administrativo de Ejecución.

Otro error en sus reformas es el haber establecido en el artículo Noveno Transitorio, publicado el treinta y uno de diciembre del dos mil que: “las facultades conferidas a la Comisión de Aguas del Distrito Federal y el carácter de autoridad fiscal que se le otorga a dicha comisión en el artículo 17 fracción V de este Código tendrán efectos hasta el mes de junio del dos mil uno”. Sin haber establecido qué autoridad absorbería las facultades que hasta el mes de junio del dos mil uno, tenía la Comisión de Aguas del Distrito Federal. Al haber decretado que la Comisión de Aguas del Distrito Federal, sólo tendría facultades hasta el mes de junio del dos mil uno, deja a la autoridad fiscal del Gobierno del Distrito Federal sin uno de sus órganos de recaudación. Quedando sin facultades jurídicas y legales, el organismo que desempeñe las funciones propias derivadas de la obligación del pago o del derecho de consumo de agua. Es decir, en la actualidad las oficinas que identificamos con el nombre de Comisión de Aguas del Distrito Federal, carecen de facultades jurídicas para hacer la determinación y cobro por los derechos de servicio y uso de agua potable. Esto permite que los usuarios adquieran la cultura **del no pago** al no existir jurídicamente un organismo de gobierno con facultades a obligarlo.

Visto de otra manera, este error administrativo recae en la Asamblea Legislativa. Al no establecer, en las reformas

realizadas al Código Financiero, que todas las facultades fiscales y la obligación de proporcionar el servicio de agua potable recaen en el organismo denominado **Sistema de Aguas del Distrito Federal** . Que hasta el momento jurídicamente no existe para los ciudadanos usuarios del servicio de derechos y consumo de agua.

Es de suma importancia tomar en consideración la exposición de motivos presentada por el Ejecutivo Federal, principalmente en lo que se refiere al espíritu con el que fue creado el Código Financiero. Retomemos entre otras expresiones las siguientes: “un cambio que busque permanente el bienestar de los habitantes de la Ciudad de México con base **en la democracia y el derecho**” , para ello es necesario un programa general de Gobierno, que haga congruentes **los grandes objetivos nacionales de los particulares** de la Ciudad. Que señale metas específicas a los responsables de su ejecución y se rija por un sistema de finanzas públicas **equilibradas y bien administradas. El manejo honesto y responsable** de los recursos con los que contribuyen los gobernados es principio básico e inalterable en esta y en todas las demás materias a cargo de la administración pública del Distrito Federal.

Es decir en la exposición de motivos el Ejecutivo Federal, quien ahora carece de facultades para gobernar el Distrito



Federal, hace mención en la creación del Código Financiero que uno de los objetivos principales es buscar en forma permanente el bienestar de los habitantes de la Ciudad de México, con base en la democracia y el derecho. Sin embargo en la actualidad los representantes de los diferentes partidos políticos le han dado otro matiz al concepto de **democracia** definido por Platón. Ya que en la práctica no gobierna el pueblo sino un grupo de personas que representa al pueblo con la dudosa voluntad de los mismos. En consecuencia, por las trabas y requisitos que se tienen para llegar a ocupar un escaño en el Poder Legislativo o cualquier otro cargo político, se puede decir que se trata de un sistema de gobierno oligárquico en donde solo unos cuantos son los que tienen acceso al poder, ya sea Ejecutivo, Legislativo y Judicial.

También el Ejecutivo de la Nación, en la exposición de motivos para la creación del Código Financiero del Distrito Federal, manifiesta que es un programa general con la intención de **hacer congruentes los grandes objetivos nacionales, con los particulares en la Ciudad.** Concepto, que en un criterio muy personal, los legisladores han evitado que se de. Puesto que en ningún momento ha existido acercamiento con la ciudadanía para el establecimiento de las leyes fiscales, que son de carácter unilateral donde solo la autoridad fiscal tiene ingerencia.

Mas aún en esa exposición de motivos que presentó el Ejecutivo Federal, al mencionar la propuesta de creación del título preeliminar, entre otras cosas establece que: “... **se determina que la Secretaría de finanzas en el Distrito Federal sea la interprete de las normas para efectos únicamente administrativos**”, pensamiento y expresión que los legisladores aceptaron y dejaron como firme. Con ello se deja en estado de indefensión al ciudadano que pretende interpretar las normas jurídicas fiscales previstas en el Código Financiero, al ser facultad por ley única y exclusivamente de la Secretaría de Finanzas.

En la misma exposición de motivos el Ejecutivo Federal somete a consideración de la Asamblea de Representantes que en el caso de que los ingresos sean mayores a los estimados en la Ley de Ingresos; sea **el Jefe del Distrito Federal** quien pueda asignar dichos recursos a programas prioritarios, situación que también los legisladores aceptan e incluso promueven con las reformas a dicho Código Financiero. Sin considerar que con tal error están propiciando que el partido en el poder desvíe los ingresos para utilizarlos en medios de campaña argumentando la realización de programas prioritarios. Teniendo como ejemplo latente las cantidades que se les otorgan a las personas de la tercera edad, considerados como adultos mayores y a las madres solteras.

Con esta actitud el Poder Legislativo comete el error, quizá consciente, de otorgarle facultad al Jefe de Gobierno del Distrito Federal. Aún cuando la ley en esa exposición de motivos solo menciona Jefe del Distrito Federal; pero presuponemos que se trata de la misma figura orgánica, poder con el que violenta lo establecido en nuestra Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en su artículo 31 fracción IV que a la letra dice: “artículo 31. Son obligaciones de los Mexicanos: ...IV. **Contribuir para los gastos públicos, así de la Federación como del Distrito Federal, o del Estado y Municipio en que residan, de la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes**”. Dicho precepto en ningún momento menciona que los ingresos se puedan destinar a grupos sociales, aún cuando estos se encuentren desvalidos, sino que todos los ingresos que obtenga el Estado deben de destinarse al gasto público. Considerando como gasto publico la inversión que se debe de hacer en los rubros de educación, salud y seguridad pública. Rubros en donde no se encuentra establecido el apoyo a grupos desvalidos.

Otro error jurídico en las reformas es el haber establecido que la autoridad fiscal es la única competente para exigir el pago de la reparación del daño, derivado de la responsabilidad penal a través del Procedimiento Administrativo de Ejecución. Toda vez que el Juez Penal es quien es quien determina como sanción del

inculpado la reparación del daño y él mismo lo tiene cautivo. Es más fácil que pueda obligar al responsable al cumplimiento del pago y no la autoridad fiscal. Puesto que no se trata de un pago de impuestos, contribuciones o derechos en materia tributaria y como consecuencia el deudor se encuentra obligado con un particular más no con el Estado. Visto de otra forma no se trata de un crédito fiscal que tenga derecho a percibir el Estado, sino que se refiera a la reparación del daño a favor de un particular y que puede ser conmutada con la privación de la libertad. Independientemente de que a la autoridad fiscal se le torna imposible la localización del sujeto deudor e incluso dar cumplimiento al Procedimiento Administrativo de Ejecución, en la etapa del embargo. Toda vez que el noventa y nueve por ciento de los sujetos sancionados, por un Juez Penal, a la reparación del daño no cuenta con bienes suficientes que garanticen el pago; además de que generalmente son prófugos de la justicia después de que el mismo Juez, que los condena les otorgo la libertad condicional o provisional.

## CONCLUSIONES

**PRIMERA.** En el primer capítulo de este trabajo se habla de los sistemas de gobierno, concluyendo con el sistema que supuestamente tenemos, no solo en la República Mexicana, sino principalmente en el Distrito Federal, concluyendo que los gobernantes pregonan que nos encontramos en un sistema de Gobierno Democrático Federado, sin embargo de conformidad a las definiciones de perfección que expone la doctrina Aristotélica, si en realidad existiera un Gobierno Democrático, las normas jurídicas propuestas, puestas y publicadas, serían de conformidad a la necesidad y sentir de toda la sociedad que conforma el Estado, cosa que no se da en la actualidad, porque se encontró como resultado de esta investigación que para establecer una norma jurídica, son contadas las personas o los organismos administrativos que tienen la facultad de presentar los proyectos.

**SEGUNDA.** Luego entonces, si no tenemos una democracia pura, nuestro sistema de gobierno es de carácter oligárquico, puesto que no obstante que las personas que integran los órganos administrativos de gobierno, obtienen su lugar por elección popular, no cualquiera puede llegar a ocupar un cargo en el poder, sea legislativo, ejecutivo o judicial, de donde se desprende que existe un grupo de personas a las cuales se les conoce como la familia política,

y como consecuencia en lugar de estar el gobierno en manos de todos, se encuentra en manos solo de unos cuantos, oligarquía.

**TERCERA.** Para llegar a las conclusiones anteriores se tomo en consideración todo el trabajo de investigación realizado, pero principalmente que: EL 16 de diciembre de 1983, se publicó en el Diario Oficial de la Federación, el decreto por medio del cual se reformó o adicionó la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal de 1970. En dichas reformas se describen las atribuciones que en **materia jurídica, administrativa, de Gobierno, de Hacienda, de Obras y Servicios, Social y Económica debe realizar el Departamento del Distrito Federal.** Determinando, asimismo las unidades administrativas de que podría auxiliarse para el despacho de estos asuntos, siendo éstas las Secretarías Generales de Gobierno, Planeación y Evaluación, Obras, Desarrollo Urbano y Ecología, Desarrollo Social, Protección y Vialidad, la Oficialía Mayor, la Tesorería, la Contraloría General y las Delegaciones. Por otra parte establece que el Jefe del Departamento del Distrito Federal podrá contar con dos Secretarías Generales adjuntas para atender nuevas actividades específicas que les delegue la Jefatura. Además contará con las coordinaciones generales, las direcciones generales y demás unidades administrativas centrales y órganos desconcentrados establecidos en su reglamento interior. **De esta determinación se desprende que el objetivo principal es**

englobar la plantilla administrativa, creando nuevos cargos de mando medio y superior, con un salario por arriba del salario normal, en ese momento.

**CUARTA.** La misma denominación Jefe de Gobierno que se emplea en el artículo 122 Constitucional es errónea para designar a un funcionario que no concentra, en su persona, la jefatura de las funciones gubernativas en lo que al Distrito Federal atañe. El Gobierno de esta entidad, como de cualquier Estado se desempeña por los órganos legislativos, administrativos y judiciales. Pues “gobernar” implica mandar, dirigir y en general emitir actos de autoridad dentro de un sistema competencial establecido y estructurado jurídicamente. El concepto acto de autoridad comprende a las leyes, decretos o acuerdos administrativos y resoluciones judiciales. **Es erróneo entonces que el Jefe de Gobierno sea superior en jerarquía a los órganos legislativo y judiciales.**

**QUINTA.** Si conforme al principio de juricidad que sustenta todo Estado de Derecho, ninguna autoridad puede hacer nada que no este previsto en la Ley. Es imposible que el Jefe de Gobierno, pueda actuar sin leyes o contra leyes; y como no encarna al órgano que las expide, únicamente puede iniciarlas ante la Asamblea Legislativa o cumplirlas obligatoriamente mediante reglamentos, decretos o acuerdos mientras no se deroguen o abroguen, situación que en la

actualidad no existe en el Distrito Federal, puesto que la persona que fue electo para ocupar el cargo de Jefe de Gobierno, se extralimita en sus funciones dejando ver que en lugar de existir un sistema de gobierno democrático, existe una monarquía, pues no se toma en cuenta las necesidades de la sociedad que integra el Distrito Federal, sino que se aplican los caprichos del Jefe de Gobierno, aprovechando que quienes componen la mayoría de la Asamblea Legislativa, son personas de su mismo partido político.

**SEXTA.** En este orden de ideas podemos apreciar que, a 138 años de constituirse por primera vez el Distrito Federal, y a lo largo de su difícil y accidentado desarrollo histórico, la Entidad siempre ha contado con el apoyo de órganos que tienen encomendada la muy alta responsabilidad de impartir justicia. Lo que en la época actual es imprescindible para que en un Estado de Derecho, como lo es el nuestro, se generen las respuestas idóneas y oportunas a los requerimientos de una población cada vez más numerosa y compleja, coactora, junto con las Instituciones Gubernamentales, integradas con personas conocedoras del Derecho y de las necesidades de la Sociedad que compone el Distrito Federal, en el perfeccionamiento de un régimen democrático que se sustente en la justicia, la libertad y la soberanía

**SEPTIMA.** Como se puede deducir de nuestra Ley máxima, los Poderes de Gobierno en el Distrito Federal deben de constituirse, al



igual que en la federación, en forma independiente uno de otro. De tal manera que cada uno de dichos poderes, cuenten con su Ley Orgánica. Para ser mas concretos el Poder Ejecutivo se regula a través del Estatuto de Gobierno y Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal, principalmente en lo que corresponde a la Administración Pública, considerando dentro de ello la aplicación y ejecución de sanciones de carácter administrativo, fiscal y penal.

**OCTAVA.** Como se desprende en la práctica cuando existe una Ley Fiscal que no tiene modificación, el legislador se encuentra obligado a incluirla en la Ley de Ingresos y Presupuesto de Egresos. A a efecto de dar continuidad y vigencia a esa Ley Fiscal y con eso evitar que los obligados dejen de cumplir, pudiendo caer en una evasión fiscal, que pudiera ser de carácter parcial conocida en el ámbito administrativo como ELUSION, es decir, el contribuyente deja de cumplir utilizando la falta de la norma jurídica que lo venía obligando.

**NOVENA.** La critica al error cometido por los legisladores para que el Jefe de Gobierno del Distrito Federal, disponga de los ingresos obtenidos para proporcionar servicios públicos de la manera que él considere pertinente, está enfocada a demostrar que el Jefe de Gobierno del Distrito Federal se excede en sus funciones. Porque como ya se ha mencionado en este trabajo, él es el único facultado

para proponer la Ley de Ingresos y Egresos del Distrito Federal, y él es el único facultado para sancionar y publicar dicha ley. De donde se desprende que la Asamblea Legislativa solo cumple con la función de revisar y aprobar los caprichos políticos del Jefe de Gobierno del Distrito Federal. Cayendo en contradicción a lo establecido en el artículo 49 Constitucional, en el cual se establece que el Supremo Poder de la Federación se divide para su ejercicio en Legislativo, Ejecutivo y Judicial. **A la vez establece que no pueden reunirse dos o más poderes en una sola persona o corporación.**

**DECIMA.** En forma general son autoridades locales del Distrito Federal: la Asamblea Legislativa, el Jefe de Gobierno del Distrito Federal y el Tribunal Superior de Justicia. La Asamblea Legislativa del Distrito Federal se integrará con el número de diputados electos según los principios de mayoría relativa y de representación proporcional, mediante el sistema de listas votadas en una circunscripción plurinominal, en los términos que señalen, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y el Estatuto de Gobierno.

**DECIMA PRIMERA.** Siendo uno de los temas principales de este trabajo el hacer un análisis de si existe congruencia entre las cargas contributiva a cargo de los ciudadanos y los bienes, servicios y seguridad a que están obligados a proporcionar los que representan a

los órganos administrativos, después de hecha la investigación y desarrollo de este trabajo se llega a la conclusión que no existe congruencia y que las cargas tributarias a que se obliga a la población que integra el Distrito Federal, son mas que nada para que las personas que integran el órgano administrativo, principalmente en cargos de mando superior, diputados y legisladores, abusando de su poder, establezcan para sí mismos sueldos sustanciosos, dejando a la población en mas pobreza.

**DECIMA SEGUNDA.** De igual manera después de la investigación para la realización de este trabajo, se concluye que los fundamentos jurídicos establecidos para las contribuciones a que tiene obligación de dar el ciudadano, **dejan de ser los correctos**, cuando no se le proporciona a la población los bienes, servicios y seguridad a que están obligados a proporcionar las personas que representa a los órganos administrativos del Gobierno del Distrito Federal, máxime cuando se hace una distinción entre los ciudadanos que cumplen correctamente y aquellas personas morosas a las que se les otorga la concesión de condonarles los recargos, multas y gastos de ejecución, afectando los ingresos a que tiene derecho a percibir el Gobierno del Distrito Federal.

## BIBLIOGRAFIA

- ACOSTA ROMERO, Miguel. Derecho Administrativo Especial, Vol. I, Ed. Porrúa, México 1998, 902 pp.
- ALESSI, Renato. Instituciones de Derecho Administrativo. Tomo I. Tercera Edición. Bosch Casa Editorial. España 1970.
- ARRIJOJA VIZCAÍNO, Adolfo. Derecho Fiscal. 13ª. Edición, Editorial Themis. México 1998.
- BRISEÑO SIERRA, Humberto. Derecho Procesal Fiscal, Ediciones Antigua Librería Robledo, México 1964, págs. 701.
- BURGOA ORIHUELA, Ignacio. Derecho Constitucional Mexicano. 8ª ed., Editorial Porrúa, S.A., México 1991
- CANASI, José. Derecho Administrativo. Vol. I. Ediciones Depalma. Argentina 1981.
- CARRILLO FLORES, Antonio. La Justicia Federal y la Administración Pública. Segunda Edición. Editorial Porrúa S.A. México 1973.
- CARRASCO IRIARTE, Hugo. Derecho Fiscal Constitucional. 3ª Ed. México, Edit. Harla, 1997, 596 Pág.
- CASTRO, E. José. Derecho Administrativo. Editor Francisco Walker. México 1982.
- DELGADILLO GUTIERREZ, Luis Humberto. Elementos de Derecho Administrativo. Segundo Curso. Ed. Limusa-Noriega, México 1990.

- DE PINA VARA, Rafael. Diccionario de Derecho, Vigésimo Séptima Ed., Editorial Porrúa, México, 1999. págs. 525.
- ESCOLA, Héctor Jorge. Compendio de Derecho Administrativo. Vol. I. Ediciones Depalma. Argentina 1984.
- FERNANDEZ MARTINEZ, Refugio de Jesús. Derecho Fiscal. México. Edit. Mc Graw Hill, 1995. págs. 466.
- FLORES ZAVALA , Ernesto. Elementos de Finanzas Públicas Mexicanas. 24 a. Edición. Editorial Porrúa. México, 1982.
- GARZA, SERGIO FRANCISCO. DE LA. Derecho Financiero Mexicano. México 1978. Editorial Porrúa S.A. Págs. 433 a la 455
- GONZALEZ PEREZ, Jesús, Manual de Derecho Procesal Administrativo, Segunda Edición, Ed. CIVITAS S.A., Madrid España, 1992, págs. 688
- MABARAK CERECEDO, Doricela. Derecho Financiero Mexicano. México, Edit. Mc Graw Hill, 1995, págs. 247.
- MARTINEZ LOPEZ, Luis. Derecho Fiscal Mexicano, Cuarta edición, Tercera Reimpresión, Ediciones Contables y Administrativas, México 1979, págs. 378
- OLVERA TORO, Jorge. Manual de Derecho Administrativo. Séptima Edición. Editorial Porrúa S.A. México 1997.
- RODRIGUEZ LOBATO, Raúl. Derecho Fiscal. México 1998. Editorial Harla. Págs. 109 a 114

- SANCHEZ LEON, Gregorio. Derecho Fiscal Mexicano. Tomo I. Edit. Cárdenas Editor y Distribuidor, México, 2000. págs. 856.
- SANCHEZ LEON, Gregorio. Derecho Fiscal Mexicano, Tomo II, Cárdenas Editores, México, 2000. págs. 1627
- SERRA ROJAS, Andrés. Derecho Administrativo. Primer Curso. 16ª ed. Editorial Porrúa S.A. México, 1994
- URZÚA MACIAS, Efraín. Teoría General del Derecho Administrativo. Cuarta Edición. Editorial Universitaria. México 1971.
- VILLEGAS, HECTOR B. Curso de Finanzas, Derecho Financiero y Tributario. Ampliada y actualizada 12ª ed. Buenos Aires. Depalma. 1975. Pag. 440.

#### LEGISLACION

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
- Código Fiscal de la Federación
- Código Financiero del Distrito Federal
- Reglamento para el Gobierno Interior de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal.
- Ley Orgánica de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal
- Crónica y memoria I Asamblea de Representantes del Distrito Federal
- Proyecto de Reformas del Código Financiero del Distrito Federal del Gobierno del Distrito Federal.
- Crónica y memoria I Asamblea de Representantes del Distrito Federal, Proyecto de Reformas del Código Financiero del Distrito Federal del Gobierno del Distrito Federal