

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO.

FACULTAD DE DERECHO.

"ANÁLISIS DE LA INCORPORACIÓN DEL DISTRITO FEDERAL EN EL FONDO DE  
APORTACIONES PARA EL FORTALECIMIENTO DEL MUNICIPIO Y LAS DEMARCACIONES  
TERRITORIALES DEL DISTRITO FEDERAL".

POR: NANCY ARACELI PERALTA RIVERA.

ASESOR: LIC. EDUARDO GALINDO BECERRA.



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.

## INDICE.

### Introducción.

#### I. Naturaleza Jurídica del Distrito Federal.

Distrito Federal.	
Concepto.....	1
Evolución del Marco Jurídico para el gobierno del Distrito Federal.....	3
Naturaleza Jurídica.....	21
Estructura y Organización:	
Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.....	22
Estatuto de Gobierno del Distrito Federal.....	24

#### II. El gobierno del Distrito Federal.

Noción de gobierno.....	27
Titulares del gobierno del Distrito Federal.....	29
Facultades de las autoridades federales en el Distrito Federal.	
Congreso de la Unión.....	30
Presidente de los Estados Unidos Mexicanos.....	33
Poder Judicial Federal.....	36
Autoridades locales.....	38
Asamblea Legislativa del Distrito Federal.....	39
Jefe de Gobierno del Distrito Federal.....	52
Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal.....	64
Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal.....	65
Naturaleza Jurídica.....	68
Facultades.....	73

#### III. LEY DE COORDINACIÓN FISCAL.

Antecedentes del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal.....	77
Creación de la Ley de Coordinación Fiscal.....	91
Ley de Coordinación Fiscal.....	93
Sistema Nacional de Coordinación Fiscal.....	98
Fondos de Aportaciones Federales.....	105
Definición.....	107
Fondos de Aportaciones Federales contempladas en la Ley de Coordinación Fiscal.....	107

#### IV. FONDO DE APORTACIONES PARA EL FORTALECIMIENTO DE LOS MUNICIPIOS Y LAS DEMARCACIONES TERRITORIALES DEL DISTRITO FEDERAL.

Fondo de Aportaciones Federales para el fortalecimiento de los Municipios y las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal.	
Definición.....	116

Método para la asignación de los recursos a los Municipios y Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal.....	123
Propuesta para igualar la asignación de los recursos del Fondo de Aportaciones para el fortalecimiento de los Municipios y las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal.....	136

**Conclusiones.**

**Bibliografía.**

## I. INTRODUCCIÓN.

Siempre me ha interesado la forma en la que esta organizado el gobierno del Distrito Federal, ya que no sólo es la ciudad más grande e importante de nuestro país, sino también es la sede de los Poderes de la Unión, situación que ha originado que tenga una organización con características distintas al resto de las Entidades Federativas, esto fue una de las razones por las que elegí este tema de tesis.

Para entender la organización actual del Distrito Federal, es necesario conocer la evolución que ha tenido el marco jurídico de su gobierno, por ello, en el capítulo primero analizare los diversos ordenamientos que ha tenido a lo largo de su historia, así como su naturaleza jurídica.

Actualmente en el ejercicio de su gobierno participan los poderes federales y sus órganos de gobierno local, cada uno cuenta con facultades específicas, consagradas en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como en el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, las facultades que cada uno de ellos tienen las analizare en el segundo capítulo de este trabajo.

El régimen de gobierno del Distrito Federal, como analizare en el desarrollo de este trabajo, implica que tenga características distintas al resto de las

entidades federativas, sin embargo, esto no justifica que tenga que recibir un trato desigual, situación que ocurre en la asignación de recursos del Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y las Demarcaciones del Distrito Federal, tema de esta tesis, por tanto estudiare las razones por las que considero que es inequitativa la distribución de recursos que se realiza de este fondo.

El objetivo principal de este trabajo, es analizar la incorporación del Distrito Federal al Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal, partiendo de la estructura general del gobierno del Distrito Federal, que justifica el hecho de que debe tener un régimen de gobierno especial, distinto al del resto de las entidades federativas, pero que ello no implica que sus habitantes deban recibir un trato desigual.

Propondré alternativas que permitan una distribución equitativa de los recursos para el Distrito Federal, pero sin que esto afecte al resto de las entidades federativas, que la participación que se otorga al Distrito Federal sea similar a la fórmula utilizada en el resto de las Entidades Federativas.

Espero que este tema sea del interés de las personas que analicen esta tesis y que pueda plasmar en ella la problemática actual de la de distribución de este

fondo para el Distrito Federal, que obliga a plantear una fórmula de distribución distinta.

Cabe señalar que a lo largo de este trabajo haré mención de México sin referirme a su nombre oficial de Estados Unidos Mexicanos y que utilizaré algunas abreviaturas, las cuales se detallan a continuación.

## ABREVIATURAS

**Art.-** Artículo

**C.P.E.U.M.-** Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

**E.G.D.F.-** Estatuto de Gobierno del Distrito Federal.

**ANÁLISIS DE LA INCORPORACIÓN DEL DISTRITO FEDERAL EN EL FONDO DE  
APORTACIONES PARA EL FORTALECIMIENTO DEL MUNICIPIO Y LAS DEMARCACIONES  
TERRITORIALES DEL DISTRITO FEDERAL.**

**CAPITULO 1: Naturaleza Jurídica del Distrito Federal.**

Para realizar un estudio del Distrito Federal, es necesario conocer la consideración jurídica que tiene, lo que en Derecho significa esta figura en específico, es decir su naturaleza jurídica.

Este capítulo tiene como finalidad determinar la naturaleza jurídica del Distrito Federal, partiendo del análisis de las distintas consideraciones jurídicas que ha tenido a lo largo de la vida independiente de México, así como analizar su estructura y organización, tanto en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, como en el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal.

**Distrito Federal.**

**1.1.1 Concepto.**

De acuerdo con su raíz etimológica el vocablo "Distrito" tiene su raíz el latín *distritus*, o sea, "recogido, a lo que se da el significado de ser la extensión territorial establecida para la atención de los servicios públicos, administrativos y judiciales".<sup>1</sup>

Continuando con el concepto de Distrito, y según lo que establece el diccionario jurídico Abelado-Perrot, "distrito es la circunscripción administrativa o judicial (nacional, provincial o departamental) que tiene por objeto la distribución y ordenamiento del ejercicio de los derechos civiles y políticos"<sup>2</sup>

Gramaticalmente, distrito es una circunscripción territorial, ahora analizare jurídicamente que implica el Distrito Federal en nuestro país;

---

<sup>1</sup> DE PINA Rafael. "Diccionario de Derecho". Porrúa. México, 1965. Pág. 114.

<sup>2</sup> GARRONE José Alberto. "Diccionario Jurídico Abelado-Perrot. Abelado-Perrot". Buenos Aires, 1986. Pág. 780.

México al ser un Estado Federal tienen tres niveles de gobierno que son: el federal, el estatal y el municipal, y está integrado por entidades federativas que son libres y soberanas, pero que se unen en torno a una Constitución, así tenemos que en el estado federal existen estructuras locales y estructuras nacionales de poder, estas últimas se refieren a los Poderes Federales.

Los Poderes Federales tienen competencia en todo el territorio nacional respecto de las materias que expresamente les concede la C.P.E.U.M, sin embargo aún cuando las competencias entre los estados y la Federación estén delimitadas por la C.P.E.U.M, para la realización de estas funciones es necesario establecer un territorio en el cual pudiesen establecerse los Poderes Federales, sin que estos interfirieran en el ámbito de acción de alguna entidad federativa, es así como se establece la necesidad de una sede de los Poderes de la Unión, denominado en México Distrito Federal.

Por tanto, la definición que puedo dar al Distrito Federal es la siguiente: es la entidad federativa, con un gobierno local autónomo de régimen especial, que coordina sus facultades con las de los Poderes de la Unión, que residen en su territorio y que cuentan con las facultades que expresamente les concede la C.P.E.U.M.

### **1.1.2 Evolución del marco jurídico para el gobierno del Distrito Federal.**

Antes de analizar la evolución que ha tenido el marco jurídico que rige al Distrito Federal, considero que es necesario hablar de manera general del significado de las formas de estado, esto permitirá entender su actual organización y el marco jurídico que lo rige.

El maestro Sánchez Bringas define a la formas de estado de la siguiente forma, "es la organización total del Estado como unidad política, como estructura con personalidad en la comunidad internacional."<sup>3</sup>

---

<sup>3</sup> SÁNCHEZ Bringas Enrique. "Derecho Constitucional". 6° ed. Porrúa. México, 2001. Pág. 299.

Es decir, forma de estado es la manera en la que un Estado se organiza como una sociedad global, como una parte del mundo internacional; a lo largo de su historia México ha adoptado la forma de estado centralista, así como la forma de estado federal, siendo esta última su actual forma de ser.

La forma de estado federal implica un Estado formado a través de la unión de varios estados en torno a una Constitución, en donde existen estructuras de poder con autoridad sobre áreas geográficas determinadas y a la vez un sistema de poder que actúa en todo el territorio nacional, es decir existen ámbitos de competencia estatal, así como federal; los ámbitos de competencia de cada uno de ellos están establecidos en la C.P.E.U.M., el artículo 124 que específicamente establece:

Artículo 124: Las facultades que no están expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los estados.

Así tenemos, que aún cuando los Poderes Federales tienen capacidad de acción en todo el territorio nacional, sólo pueden intervenir en aquellas materias que expresamente la C.P.E.U.M los faculta. Independientemente de estas facultades, es lógico que se necesitaba un lugar en donde estas autoridades federales pudieran asentarse, fue así como se creó el territorio sede de los Poderes de la Unión, llamado actualmente Distrito Federal.

Me he referido a la actual forma de estado de México, lo cual permite entender la razón por la que existe un territorio de régimen especial y distinto al resto de las entidades federativas, sede de los Poderes de la Unión denominado Distrito Federal; sin embargo, esta no fue siempre la misma organización.

Las Constituciones que ha tenido México, han hecho diversas consideraciones de la autonomía que debe tener el territorio sede de los Poderes de la Unión, con respecto al Gobierno Federal y de la manera en la que debe ser gobernado.

Al ser la sede de los Poderes de la Unión, la consideración que se hizo de este territorio fue distinta a la del resto de las entidades de la República, resultaba imposible de conciliar la existencia en su territorio de poderes federales, tanto como de poderes estatales, por ello no fue sino hasta hace algunos años cuando el Distrito Federal tuvo un gobierno propio, electo en forma directa y exclusiva por sus ciudadanos, situación que implicó no sólo el ejercicio de la democracia en esta entidad, sino que se da realmente la existencia de ese régimen especial en donde actúan el gobierno de la Federación y el gobierno del Distrito Federal, con las limitaciones que implican el ser sede de los Poderes de la Unión.

A continuación presento una reseña de las consideraciones que se han hecho en las Constituciones que ha tenido México, así como en los ordenamientos más importantes que han reglamentado el gobierno del Distrito Federal.

#### **Constitución de 1824.**

En el proyecto de la Constitución de 1824, uno de los puntos de mayor discusión fue la forma de estado que se adoptaría, centralista o federalista, finalmente al establecerse como forma de estado la federal se planteó la necesidad de tener una sede para los Poderes de la Unión, sin que esta creación implicara un territorio de régimen especial, sino un simple asiento de los Poderes Federales.

El modelo federal adoptado, surge como una copia del sistema federal norteamericano, al igual que en Estados Unidos de Norteamérica, se plantea la necesidad de establecer un territorio sede de los Poderes de la Unión tal y como se estableció en aquel país en el Distrito de Columbia, el cual fue considerado como un territorio autónomo del resto de las entidades federativas en donde residirían los Poderes Federales.

El maestro Tena Ramírez nos habla respecto a la forma en que se estableció el Distrito de Columbia, como sede de los Poderes de la Unión

en los Estados Unidos de Norteamérica "La asamblea constituyente reunida en Filadelfia, que había sido hostilizada por un grupo de descontentos sin que la autoridad ejecutiva de Pensilvania hiciera nada para auxiliarla, tuvo que emigrar a otros lugares en solicitud de protección de las autoridades locales. No es extraño que, en vista de este precedente, los constituyentes hubieran pensado en la necesidad de que el gobierno nacional residiera en un lugar exento de la jurisdicción de cualquier Estado de la Unión, para lo cual dotaron al Congreso Federal de la facultad de ejercer exclusivamente el Poder Legislativo sobre un distrito, no mayor a diez millas cuadradas que por cesión de Estados particulares y aceptación del Congreso, venga a ser el asiento del Gobierno de los Estados Unidos, según el artículo Y, sección VIII, inciso 17 de la Constitución de aquel país"<sup>4</sup>.

Así, México al tomar este modelo como su forma de organización se planteó la necesidad de establecer una sede de los Poderes de la Unión, pero sin pensar aún en la forma en la que este territorio sería organizado o gobernado, se facultó al Poder Legislativo para establecer la sede de los Poderes de la Unión, el Artículo 50 señalaba:

**"ARTÍCULO 50:** Las facultades exclusivas del Congreso General son las siguientes:

...**XXVIII** Elegir un lugar que sirva de residencia de los supremos poderes de la federación, y ejercer en su distrito las atribuciones del poder legislativo de un estado".<sup>5</sup>

Como puede observarse, la creación de la Sede de los Poderes de la Unión fue planteada desde su inicio con una dependencia de los Poderes Federales, sin embargo no se estableció como un territorio de régimen especial tal y como ocurrió en los Estados Unidos de América, sino sólo como un territorio sede de los Poderes de la Unión.

El Congreso General tuvo que discutir cual sería el territorio en el que se debía establecerse esta sede, existían dos corrientes, la que proponía a la Ciudad de México como sede y la que proponía al estado de Querétaro. Finalmente la sede se estableció en la Ciudad de México.\*<sup>6</sup>

---

<sup>4</sup> TENA Ramírez Felipe. "Derecho Constitucional Mexicano". 34 ed. Porrúa. México, 2001. Pág.305

<sup>5</sup> Cfr. Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos de 1824.

<sup>6</sup>Cfr. "Cuadernos de la reforma política de la Ciudad de México".Departamento del Distrito Federal". IEDF. México, 1992. Pág. 10-34.

A raíz de los debates dados en el Congreso General, se da la creación de la sede de los Poderes Federales, con base en las facultades otorgadas por la Constitución, el Congreso General establece en un Decreto, promulgado por el Presidente Guadalupe Victoria el 20 de Noviembre de 1824, que dicha sede era en la Ciudad de México; estos son algunos de los aspectos de mayor importancia de ese Decreto:

- El lugar de la residencia de los Supremos Poderes de la Federación se estableció en la Ciudad de México.
- Su distrito era el comprendido en un círculo cuyo centro era la Plaza Mayor de la Ciudad de México y su radio de acción abarcaba dos leguas.
- Para evitar disputas con respecto al territorio entre el Distrito Federal y el Estado de México, este Decreto señaló que el Gobierno General es decir el gobierno federal y el Gobernador del Estado de México designarían cada uno a un perito, para que sus territorios estuvieran correctamente delimitados.
- El gobierno del Distrito Federal quedó a cargo del gobierno federal exclusivamente.
- Se facultó al gobierno federal para designar al Gobernador del Distrito Federal, el cual tenía la calidad de interino, dicha calidad se refería al hecho de que podía ser removido en cualquier momento por el gobierno federal, ya que no tenía un periodo específico para estar en el cargo.
- Se estableció que el Distrito Federal estaría organizado en Municipios, los cuales serían gobernados a través de los ayuntamientos.<sup>7</sup>

Con este Decreto se estableció formalmente el territorio sede de los Poderes de la Unión, su gobierno estaba controlado únicamente por los Poderes Federales a través de un gobernador interino cuya función se limitaba por lo establecido por los Poderes Federales.

De lo anterior, podemos concluir que la creación de la Sede de los Poderes de la Unión se da a partir de la Constitución de 1824, al

---

<sup>7</sup> Cfr. Decreto de 20 de Noviembre de 1824.

tomarse la forma de gobierno federal, sin embargo esta sede no supone un territorio de régimen especial en donde exista un ámbito de competencia federal y otro local, por el contrario sólo los Poderes Federales tenían el control de este territorio.

### **Leyes Constitucionales de la República Mexicana de 1836 y Bases Orgánicas de 1843.**

Realizare el análisis de estos ordenamientos de manera conjunta, en virtud de que ambos plantean una forma de estado centralista, lo cual implica la desaparición de la sede de los Poderes de la Unión, sin embargo considero que es importante hacer mención de ellos pues forman parte de la historia de México.

Es importante saber, que un estado centralista es aquel en el que las funciones legislativas y administrativas son realizadas por un mismo órgano, que tiene ingerencia en todo el territorio nacional, la organización del país depende de un gobierno central.

"Mucho se ha discutido al atribuir el carácter de constitución o no a las Sietes Leyes Constitucionales de 1836 y a las Bases Orgánicas de 1843, por considerar que carecen de legitimidad en su expedición; sin embargo es un hecho que suspendió la vigencia de la Constitución de 1824 y rigieron plenamente las disposiciones contenidas en estos ordenamientos en 1847"<sup>8</sup>.

La inestabilidad en la que se encontraba México en esos años, impidió que la Constitución de 1836 fuese expedida mediante un proceso legislativo que la hiciera legítima, sin embargo logró que la Constitución Federal de 1824 dejará de estar vigente y que el régimen de gobierno cambiara de federalista a centralista.

---

<sup>8</sup> ZUÑIGA Carranco Joel. "Régimen Jurídico del Distrito Federal". Porrúa. México, 2000. Pág.21.

Con la Constitución de 1836 se creó el Supremo Poder Conservador, el cual se depositó en cinco individuos, los cuales eran los encargados de coordinar las funciones de gobierno central, residían en la Ciudad de México y sólo en caso de emergencia podía cambiar de residencia.

"Esta Constitución dividió la República en Departamentos, a los Departamentos en Distritos y a estos en partidos, cada departamento tenía un gobernador; en cada cabecera de distrito un prefecto y en cada cabecera de partido un subprefecto, se le quita el carácter de entidad al Distrito Federal y se le denomina Departamento de México"<sup>9</sup>.

Al establecerse como forma de estado la centralista, desaparece el Distrito Federal como sede de los Poderes de la Unión, ya que su existencia ya no era necesaria, su territorio se convirtió en un Departamento, generalmente los gobiernos centralistas se organizan a través de la descentralización, esto le permite al gobierno central tener el control de todo el territorio, pero haciendo eficaz su funcionamiento, el Doctor Ignacio Burgoa Orihuela nos explica como opera esta organización "un Estado unitario no es monolítico, ya que por la presión de necesidades de diferente naturaleza su territorio suele dividirse política y administrativamente en circunscripciones que se denominan departamentos o provincias, y cuyo gobierno se encomienda en lo que respecta a la primera de las funciones citadas, a órganos subordinados al órgano central, y por lo que toca a la segunda de dichas funciones, la impartición de justicia se confía a autoridades judiciales dentro de un sistema de competencia territorial."<sup>10</sup>

Es lógico que no todas las funciones puedan ser desempeñadas por el gobierno central y que por ello sea necesario adoptar formas de organización administrativa que permitan mantener el control por parte del gobierno central, y que a su vez puedan cubrir las necesidades de cada región.

---

<sup>9</sup> SENADO DE LA REPÚBLICA. Grupo Parlamentario del PRI. "Contribución al análisis del estatus jurídico del Distrito Federal". Senado de la República. México, 2000. Pág. 18.

<sup>10</sup> BURGOA Orihuela Ignacio. "Derecho Constitucional Mexicano." 30 ed. Porrúa. México, 1999. Pág. 406

Por lo que respecta a las Bases Orgánicas de 1843, se hablaba también de un régimen centralista, en el que no era necesario establecer una sede de los Poderes de la Unión puesto que no existe una división de funciones, un solo órgano se encarga de desempeñarlas, el territorio considerado como Distrito Federal se le sigue denominando Departamento.

El hecho de que el Distrito Federal fuera considerado un departamento, en estos ordenamientos, implicaba una situación de dependencia, en este caso con el gobierno central que era el encargado de coordinar las funciones de todo el país, el territorio del Distrito Federal tenía una organización similar al resto del territorio del país.

### **Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos de 1857:**

Con esta Constitución se retoma la forma de estado federal, se establece a la Ciudad de México como sede de los Poderes de la Unión y además se contempla la posibilidad de formar el Estado del Valle de México, únicamente para el caso en que existiera la necesidad de trasladar los Poderes de la Unión a otro lugar.

Específicamente el Artículo 46 de esta Constitución señala:

**ARTÍCULO 46:** El Estado del Valle de México se formará del territorio que actualmente comprende el Distrito Federal; pero la creación sólo tendrá efecto cuando los supremos poderes federales se trasladen a otro lugar

El artículo 72 de esta Constitución faculta al Congreso para establecer la organización interior del Distrito Federal, pero sin quitar la posibilidad de que sus ciudadanos eligieran democráticamente a sus autoridades locales, en este caso los municipios, los cuales eran gobernados por medio de ayuntamientos.

Sin embargo esta facultad otorgada a los ciudadanos para poder elegir a su gobierno local, fue restringida ya que el Presidente Porfirio Díaz promovió una serie de reformas que suprimían la elección popular de las autoridades del Distrito Federal.

"En 1898 el Congreso sancionó el decreto mediante el cual se establecieron los límites y el territorio actual del Distrito Federal. Mediante una reforma constitucional en 1901, se suprimió la elección popular de los ayuntamientos y de las autoridades judiciales del D.F. y en 1903 se promulgó la Ley de Organización Política y Municipal del Distrito Federal, en la cual el Congreso determinó que el orden administrativo, político y municipal dependería del Presidente por conducto de la Secretaría de Gobernación"<sup>11</sup>

Es decir, la Ley de Organización Política y Municipal del Distrito Federal de 1903, eliminó la personalidad jurídica de los ayuntamientos del Distrito Federal, cabe señalar que aún cuando los ayuntamiento eran electos por medio del voto popular, no significaba que la población tuviese alguna representación, o que los municipios contaran con autonomía, ya que su administración se realizaba a través del Presidente de la República, específicamente por un gobernador que dependía directamente del ejecutivo federal, es decir la organización del Distrito Federal se realizaba como si fuera un departamento administrativo, sólo que con la ley de 1903 se formalizo la dependencia que tenían.

La delimitación del territorio de la Sede de los Poderes de la Unión estaba señalada en esta Constitución, sin embargo este territorio no suponía la existencia de una jurisdicción estatal y una federal, sino como ya he señalado únicamente de municipios controlados por los Poderes Federales, específicamente por el Presidente de la República.

### **Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917.**

La Constitución de 1917 es la actual Constitución de México, es nuestra ley fundamental, la base de nuestra organización, establece como nuestra actual forma de estado la federal.

---

<sup>11</sup> MARVAN Laborde Ignacio. "La Cuestión del Gobierno Representativo en el Distrito Federal Mexicano". Centro de Investigación y Docencia Económica. Número 13. México, 2000. Pág. 4

Por lo que respecta al Distrito Federal, fue hasta hace algunos años cuando se reformaron diversos artículos de la C.P.E.U.M., que le permitieron tener un gobierno local autónomo y electo por sus ciudadanos, gobierno en el cual participan también los Poderes Federales, a continuación analizaremos la evolución que ha tenido su organización.

El constituyente de 1917, siguió considerando a la Ciudad de México como el lugar donde se establecería el Distrito Federal, sede de los Poderes de la Unión, nuevamente se contempla el hecho de que los Poderes de la Unión se trasladaran a otro lugar en ese caso el Distrito Federal se erigiría como Estado del Valle de México.

Nuevamente se estableció la elección popular de los ayuntamientos del Distrito Federal, pero sin considerárseles autónomos, ya que continuó la facultad del Congreso de legislar en todo lo concerniente al Distrito Federal, así como la responsabilidad del Presidente de la República respecto a su gobierno.

Específicamente, en el texto original del Artículo 73 fracción VI, se contemplaba que la organización del Distrito Federal, se realizaba a través de municipios gobernados por ayuntamientos de elección ciudadana, además facultaba al Presidente de la República para nombrar al gobernador del Distrito Federal, por tanto considero importante citar dicho numeral:

**ARTÍCULO 73: El Congreso tiene facultad:**

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

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

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

3ª.-El Gobierno del Distrito Federal y los de los Territorios, estarán a cargo de Gobernadores que dependerán directamente del Presidente de la República. El Gobernador del Distrito Federal acordará con el Presidente de la República y de los Territorios por el conducto que determine la ley. Tanto el Gobernador del Distrito Federal como el de cada Territorio, serán nombrados y removidos libremente por el Presidente de la República.

4ª.-Los Magistrados y los Jueces de Primera Instancia del Distrito Federal y de los Territorios serán nombrados por el Congreso de la Unión, que se erigirá en Congreso Electoral en cada caso.

En las faltas temporales o absolutas de los Magistrados, se substituirán éstos por nombramiento del Congreso de la Unión, y en sus recesos, por nombramientos provisionales de la Comisión Permanente.

La ley Orgánica determinará la manera de suplir a los jueces en sus faltas temporales y designará la autoridad ante la que se les exigirán las responsabilidades en que se incurran, salvo lo dispuesto por esta misma Constitución respecto de responsabilidad de funcionarios.

A partir del año de 1923, los Magistrados y los Jueces a que se refiere este inciso, sólo podrán ser removidos de sus cargos, si observan mala conducta y previo el juicio de responsabilidad respectivo, a menos que sean promovidos a empleo de grado superior. A partir de la misma fecha, la remuneración que dichos funcionarios perciban por sus servicios, no podrá ser disminuida durante su encargo.

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 del número de agentes que determine la ley dependiendo dicho funcionario directamente del Presidente de la República quien lo nombrará y removerá libremente.”<sup>12</sup>

La organización del Distrito Federal se planteaba con una dependencia hacia el Ejecutivo Federal, no como una entidad federativa, sino como parte de la Administración Pública Federal, en donde la atención de las necesidades locales se encomendó a un Gobernador designado por el Presidente de la República y a una organización por medio de ayuntamientos que si era electa popularmente, pero que en la práctica no tenía una real capacidad de acción.

Estas disposiciones constitucionales fueron reguladas por la Ley de Organización del Distrito y Territorios Federales de 1917, en la que se detallaba la forma de organización del Distrito Federal.

“La Ley de Organización del Distrito y Territorios Federales de abril de 1917, en el cual se remarcaba la responsabilidad absoluta del Presidente de la República con respecto del gobierno general del Distrito Federal y, al mismo tiempo, se

normaba la integración y el funcionamiento político-administrativo de los ayuntamientos de elección popular directa, aprobados por el constituyente para el Distrito Federal y los territorios. Fue la ley vigente hasta la desaparición constitucional de los ayuntamientos y de las municipalidades del Distrito Federal en 1928. Entre 1917 y 1928 el territorio del Distrito Federal estuvo dividido en los 13 municipios que contemplo la ley de 1903.”<sup>13</sup>

---

<sup>12</sup> Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos versión original 1917. Pág. 51 a 53. En [www.juridicas.unam.mx](http://www.juridicas.unam.mx)

<sup>13</sup> MARVAN Laborde Ignacio. Ob. Cit. Pág. 2.

En 1928 mediante una iniciativa presentada por Álvaro Obregón, la C.P.E.U.M. es reformada respecto a la organización del Distrito Federal, ya que dejan de existir sus municipios y con ello de sus ayuntamientos, los cuales, significaban la única forma de participación de los ciudadanos de esta entidad, en la elección de su gobierno, aunque en la práctica su existencia no era de gran importancia, ya que como hemos mencionado el Ejecutivo Federal mantenía el control del gobierno.

Así el gobierno del Distrito Federal quedaba a cargo del Presidente de la República, el cual continuaba facultado para nombrar al Gobernador y al Procurador del Distrito Federal, sin embargo la reforma sustancial es el hecho de que haya perdido sus municipios y en su lugar se haya creado un departamento administrativo, cuyo jefe era el Presidente de la República, terminando así con cualquier forma de elección popular de los representantes del gobierno del Distrito Federal.

El maestro Andrés Serra Rojas, señala qué debe entenderse por departamento administrativo, "Bajo la denominación de departamento administrativo la legislación administrativa mexicana conoce a ciertos órganos inferiores dependientes unas veces de Direcciones y otras funcionando en forma unitaria, pero dentro del régimen centralizado"<sup>14</sup>.

Es decir, el que el Distrito Federal sea considerado en esta etapa un departamento administrativo, constituye un régimen de descentralización administrativa, ya que las facultades de mando y dirección del departamento corresponden en este caso al Presidente de la República

En esta etapa nace propiamente el Distrito Federal, como un territorio sede de los Poderes de la Unión, parte integrante de la Federación, pero con un régimen de organización distinto al resto de las entidades federativas, estableciéndose una jurisdicción federal.

---

<sup>14</sup> SERRA Rojas Andrés. "Derecho Administrativo. Doctrina, Legislación y Jurisprudencia". Tomo I. Porrúa. México, 1981. Pág. 571.

El Distrito Federal carecía de Órgano Legislativo, ya que los ordenamientos que regulaban la vida de esta entidad eran expedidos por el Congreso de la Unión; por lo que respecta al Poder Judicial era representado por el Tribunal Superior de Justicia en el que los magistrados eran designados por el Presidente de la República y los Jueces eran nombrados por el Tribunal Superior de Justicia.

Por lo que respecta a la función administrativa, estaba a cargo del Presidente de la República, quien ejercía sus funciones por medio de un Jefe de Departamento, que era designado por él y que podía ser removido en cualquier momento.

Sin embargo, el Distrito Federal no podía continuar dependiendo del gobierno federal, sus ciudadanos exigían tener la posibilidad de elegir a sus representantes y tener una organización independiente, tal y como ocurría con el resto de las entidades federativas, derivado de ello, en 1987 se inician las reformas que permitirían al Distrito Federal tener la posibilidad de que sus ciudadanos eligieran su propio gobierno de manera directa, reformas que culminarían en el año 1996 con la elección del Jefe de Gobierno.

Con la reforma constitucional de 1987, se dan nuevamente órganos de representación en el Distrito Federal, se crea la Asamblea de Representantes, cuyos miembros eran electos de manera directa por los ciudadanos del Distrito Federal, esta Asamblea contaba con facultades limitadas como las de expedir bandos y reglamentos, las facultades trascendentes seguían siendo exclusivas del Congreso de la Unión.

Si bien es cierto, las facultades otorgadas a la Asamblea de Representantes del Distrito Federal eran restringidas en cuanto al gobierno del Distrito Federal y no tenían gran relevancia, considero que si marcan el inicio de la participación de sus ciudadanos en la elección del gobierno local.

Posteriormente, con la reforma constitucional de 1993 se da un avance relevante para el Distrito Federal, ya que se estableció que su gobierno

se depositaba no sólo en los Poderes Federales, sino que estos lo ejercerían por sí mismos y por medio de los órganos locales de gobierno creados, que eran: la Asamblea de Representantes, el Jefe de Gobierno del Distrito Federal y el Tribunal Superior de Justicia.

Estas reformas marcaron la pauta para la autonomía del Distrito Federal con respecto al gobierno federal, que dejara de funcionar como un departamento administrativo y a cambio tuviese la organización de una entidad federativa de régimen especial, lo cual implicaba que no tuviese una libertad total, ya que esto originaría un conflicto entre los poderes locales y los poderes federales, ya que no podía dejarse a un lado la jurisdicción federal, debía buscarse un equilibrio entre ellos.

Por ello, la reforma contemplaba algunas peculiaridades que son mencionadas por José Fernández, "el Jefe de Gobierno sería electo de manera indirecta, el Congreso de la Unión continuaba controlando el presupuesto y expediría un Estatuto de Gobierno (en lugar de una Constitución estatal); la Asamblea de Representantes asumió la facultad de aprobar la ley de ingresos y el presupuesto; se propuso un Consejo Metropolitano para atender cuestiones relativas al suministro de los servicios (medio ambiente, agua, transporte público) y se estableció modificar las inoperantes formas de participación vecinal, por los Consejos Ciudadanos electos por la población de cada delegación"<sup>15</sup>, era lógico que el gobierno del Distrito Federal debía tener una organización especial, diferente a la del resto de las entidades federativas, sin embargo considero que esto no afecta el desarrollo de las actividades de los órganos de gobierno local.

Posteriormente, con la reforma constitucional de 1996 queda establecido que el gobierno del Distrito Federal esta a cargo de los Poderes Federales y de los órganos Ejecutivo, Legislativo y Judicial de carácter

---

<sup>15</sup> FERNÁNDEZ Santillán José. "Análisis y Perspectivas de la reforma política del Distrito Federal". Colección Sinergia. IEDF. México, 2001. Pág. 68.

local. Se establece que las facultades que no son expresamente atribuidas a la Federación se entienden reservadas a las autoridades locales.

Se establece que el Jefe de Gobierno del Distrito Federal será electo por los ciudadanos de esta entidad, por medio del voto popular, libre y secreto, lo cual significa que el Distrito Federal tenga la posibilidad de tener sus propios órganos de gobierno y electos de forma democrática.

El Jefe de Gobierno del Distrito Federal podrá ser removido por la Cámara de Senadores o en su caso por la Comisión Permanente, esto puede hacerlo por causas graves que pongan en peligro la seguridad del Distrito Federal o los Poderes de la Unión, la persona que sustituirá al Jefe de Gobierno será designado por el Presidente de la República.

Por lo que respecta a las Demarcaciones Territoriales, sus Jefes serán electos de manera directa por los ciudadanos de esa demarcación, la primera elección de estos Jefes Delegacionales se realizó a partir del año 2000.

Las reformas realizadas en el Distrito Federal permitieron que sea considerado con cierta autonomía, no solo formalmente sino que materialmente cuente con órganos de gobierno independientes de la Federación, con sus propios ordenamientos y con la posibilidad de resolver la problemática y necesidades de los habitantes de la ciudad, pero sin obstaculizar el desempeño de las facultades de los Poderes Federales.

### **1.1.3 Naturaleza Jurídica.**

Como he analizado a lo largo de este capítulo la reglamentación que ha tenido el Distrito Federal ha ido evolucionando, en 1824 cuando se establece como la sede de los Poderes de la Unión, se consideraba imposible de conciliar el hecho de que contará con sus propios órganos de gobierno.

Sin embargo, tras muchos años de dependencia del gobierno federal, las reformas constitucionales de 1993 y 1996, permitieron que la consideración jurídica y organización del Distrito Federal cambiara, que dejara de ser un Departamento, parte de la Administración Pública y fuese considerado como una entidad federativa con una organización propia y gobernantes electos de manera directa por sus ciudadanos y no designados por el Presidente de la República como ocurría antes.

Por tanto, concluyo que la naturaleza jurídica del Distrito Federal, tal y como lo señala el Artículo 43 y 44 de nuestra Carta Magna, es la de ser una entidad federativa, capital de los Estados Unidos Mexicanos, sede de los Poderes de la Unión y con personalidad jurídica que le permiten contar con sus propios órganos de gobierno y con los ordenamientos necesarios para regular la vida de sus habitantes, pero sin que esto signifique un conflicto entre las facultades de los poderes federales y los órganos de gobierno local.

## **1.2 Estructura y Organización.**

### **1.2.1 Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.**

La C.P.E.U.M. considera al Distrito Federal como una de las partes integrantes de la Federación y la sede de los Poderes de la Unión, específicamente el artículo 43 establece:

#### **Artículo 43:**

Las partes integrantes de la Federación son los Estados de Aguascalientes, Baja California Sur, Campeche, Coahuila, Colima, Chiapas, Chihuahua, Durango, Guanajuato, Guerrero, Hidalgo, Jalisco, México, Michoacán, Morelos, Nayarit, Nuevo León, Oaxaca, Puebla, Querétaro, Quintana

Roo, San Luis Potosí, Sinaloa, Sonora, Tabasco, Tamaulipas, Tlaxcala, Veracruz, Yucatán, Zacatecas y el Distrito Federal.

De la lectura de este artículo se desprende que la Constitución Federal, hace mención de los treinta y un estados de la República, señalándolos como partes integrantes de la Federación, asimismo hace mención del Distrito Federal, que sin ser estado es considerado también parte integrante de la Federación.

Se ha discutido si la palabra "y", utilizada al final de este artículo, realmente quiere significar que el Distrito Federal es parte integrante de la Federación, o que si por el contrario se realiza de esta forma para hacer notar que no lo es, creo que para entenderlo tenemos que analizar su definición gramatical:

**Y:** "Conj. Copulativa cuyo oficio es unir palabras o cláusulas en concepto afirmativo."

**Conjunción es:** f. Junta o unión, *copulativa*, la que junta y enlaza simplemente una cosa con otra"<sup>16</sup>.

Por tanto, concluyo que la palabra "y", establecida en este artículo es precisamente una conjunción, una unión, que quiere dar a entender que el Distrito Federal aunque no es un estado es parte integrante de la Federación, una entidad federativa.

La C.P.E.U.M., establece específicamente en el artículo la naturaleza jurídica del Distrito Federal, creo que es importante citar textualmente este artículo:

**Artículo 44:**

"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 el Estado del Valle de México con los límites y extensiones que le asigne el Congreso General."

Es decir se reconoce al Distrito Federal no sólo como una parte integrante de la Federación, sino como la sede de los Poderes de la Unión, esto es lo que lo impide que sea considerado como un estado

---

<sup>16</sup> OCEANO UNO. "Diccionario Enciclopédico Ilustrado". Océano. Barcelona, 1994.

más, ya que al ser el asiento de los Poderes Federales, debe contar con régimen especial de organización. El territorio del Distrito Federal se convertiría en un estado, sólo en caso de que por alguna circunstancia los Poderes de la Unión se trasladen a otro territorio.

Las reglas generales mediante las cuales se organizará el Distrito Federal, se establecen en el artículo 122 la C.P.E.U.M., estas disposiciones son la bases que deben ser tomadas en cuenta para la creación de los ordenamientos que regulan la vida del Distrito Federal, así como de las facultades que tendrán los Poderes Federales y los órganos locales de gobierno.

A continuación presento una síntesis de las disposiciones contenidas en el artículo 122 antes mencionado, ya que en el capítulo 2 de este trabajo analizare a detalle estas disposiciones:

- Se establece que su gobierno está a cargo de los Poderes Federales y de los órganos Ejecutivo, Legislativo y Judicial de carácter local.
- Las autoridades locales que son parte del gobierno del Distrito Federal son: La Asamblea Legislativa, el Jefe de Gobierno del Distrito Federal y el Tribunal Superior de Justicia.
- Se establecen la distribución de competencias entre los Poderes de la Unión y las autoridades locales del Distrito Federal, las facultades que no son otorgadas expresamente a la Federación se entienden reservadas a las autoridades locales, en el siguiente capítulo analizaremos cada una de estas competencias.
- La forma de elección de las autoridades locales del Distrito Federal se realizará por sus ciudadanos por medio del voto universal, libre y secreto.

Es decir todos los ordenamientos que regulen el funcionamiento del Distrito Federal deben estar acorde con las disposiciones constitucionales, ya que de acuerdo con la jerarquía de las leyes, al ser la ley fundamental, nada puede estar por encima de ella.

### 1.2.2 Estatuto de Gobierno del Distrito Federal.

El Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, tiene características similares a las de las Constituciones locales del resto de las entidades federativas, sin embargo este no es elaborado por la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, sino que es elaborado por el Congreso de la Unión. Creo que es correcto que el Congreso de la Unión sea el que elabore el E.G.D.F., ya que esto permite mantener el control de la sede de los Poderes de la Unión, pues en el Estatuto esta señalada la naturaleza jurídica del Distrito Federal, así como la estructura general de su organización, si bien es cierto que sus órganos de gobierno local son electos de forma democrática, esto no significa que pueda contar con una total autonomía, ya que su propia naturaleza jurídica se lo impide. Como he mencionado, todos los ordenamientos que regulen al Distrito Federal tienen que estar acorde con lo establecido por nuestra C.P.E.U.M. y el Estatuto de Gobierno no es la excepción, por lo que respecta a la naturaleza jurídica del Distrito Federal, se reitera con relación a lo establecido por los artículos 43 y 44 de nuestra Carta Magna, el artículo 2 del Estatuto establece:

#### **Artículo 2 E.G.D.F.:**

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

Las características del patrimonio de la Ciudad y su régimen jurídico, estarán determinados por la ley que en la materia expida la Asamblea Legislativa.

La forma de elección de las autoridades locales, la duración de su cargo, así como sus atribuciones y la organización de sus órganos políticos administrativos también son establecidos en el Estatuto de Gobierno, en el siguiente capítulo serán analizadas estas atribuciones.

De manera general, he señalado la evolución que ha tenido el Distrito Federal para llegar a la organización que actualmente tiene y para entender porque debe contar con una forma de organización especial, en el

siguiente capítulo analizare las facultades que cuentan los Poderes Federales y los órganos de gobierno local de esta entidad federativa.

## **CAPITULO 2: El Gobierno del Distrito Federal.**

Como señale en el capítulo anterior, el artículo 122 de la C.P.E.U.M., establece que el gobierno del Distrito Federal esta a cargo de los poderes federales así como de los órganos locales del Distrito Federal, que son la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, el Jefe de Gobierno del Distrito Federal y el Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal; a continuación presento un análisis de las facultades y atribuciones de cada uno de estos órganos de gobierno, partiendo del análisis general del gobierno.

### **2.1 Noción de gobierno.**

En un Estado que pretende y quiere ser democrático, no acepta el ejercicio del poder al margen de las leyes y sin el consentimiento popular, es decir que el gobierno sea electo por los ciudadanos. El gobierno está integrado por los tres poderes que dentro del ámbito de sus atribuciones dirigen la sociedad, para mantener en ella la seguridad, la paz y buscar el progreso y su bienestar.

Por su parte Moreno define gobierno de la siguiente forma "es el conjunto de funcionarios responsables designados por elección o por nominación que tienen a su cargo la dirección y manejo de los intereses públicos"<sup>1</sup>.

Es decir, gobierno son las funciones específicas que desarrollan los órganos de gobierno dentro del Estado, el Dr. Ignacio Burgoa señala que debe entenderse por gobierno "el conjunto de órganos del Estado, como las funciones en que se desarrolla el poder público. Consiguientemente por "formas de gobierno" se entiende la estructura de dichos órganos y la manera interdependiente y sistematizada de realización de tales funciones"<sup>2</sup>

---

<sup>1</sup> MORENO Rodríguez Rogelio. "Diccionario Jurídico, Sociología, Política, Ecología". Fondo editorial de Derecho y Economía. Argentina, 1998. Pág. 366

<sup>2</sup>BURGOA Orihuela Ignacio. Ob. Cit. Pág. 466.

En conclusión, el gobierno son todos aquellos órganos que pertenecen al Estado, así como las actividades que se realizan para llevar a cabo las funciones del mismo.

Para que el ejercicio del poder pueda realizarse de manera adecuada, es necesario que sus funciones sean realizadas por los diversos órganos del Estado, es el llamado principio de división de poderes consagrado en el artículo 49 de la C.P.E.U.M., atendiendo a este principio el Distrito Federal cuenta con Poder Legislativo, Poder Ejecutivo y Poder Judicial.

Sobre el numeral de referencia que hace alusión a una división de poderes, es importante señalar la consideración que realiza el Dr. Ignacio Burgoa Orihuela, respecto a si existe o no tal división, "el poder público del Estado es uno e indivisible y que, por tanto, no existen "tres" poderes como indebidamente se supone y asevera, sino tres funciones en que se desenvuelven dinámicamente mediante múltiples y variados actos de autoridad que provienen de los diversos órganos del Estado"<sup>3</sup>.

Considero que es correcta la reflexión que el Dr. Ignacio Burgoa Orihuela hace sobre el particular, ya que el poder no puede ser dividido, es único e indivisible, sin embargo para que su ejercicio se realice de una manera adecuada es necesario que las funciones que se van a desempeñar sean divididas entre los órganos del Estado, lo que existe es una división de funciones.

El Distrito Federal es un caso especial, en razón que como se señalo en el capítulo anterior, esta entidad es el asiento de los Poderes de la Unión, en esa virtud, en la conformación de su gobierno intervienen la Federación y sus órganos locales de gobierno, los cuales tienen delimitadas sus facultades en nuestra C.P.E.U.M., así como en el E.G.D.F., por ello las funciones a realizar están divididas no solo con

---

<sup>3</sup> Ibidem. Pág. 729.

los órganos de gobierno local, sino también con funciones que son realizadas por el gobierno federal.

## **2.2 Titulares del Gobierno del Distrito Federal.**

En este punto analizaremos las disposiciones establecidas por la C.P.E.U.M, respecto al gobierno del Distrito Federal, que como ya hemos señalado se encuentra a cargo de los Poderes Federales, es decir del Poder Legislativo, del Poder Ejecutivo y del Poder Judicial, así como de los órganos de gobierno de carácter local, que son, la Asamblea Legislativa, el Jefe de Gobierno y el Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, quienes gobiernan la entidad en sus aspectos federal y local.

Con base en lo anterior, el E.G.D.F., atendiendo a lo establecido en el artículo 122 de la C.P.E.U.M. especifica las atribuciones que tendrán en el Distrito Federal tanto los Poderes Federales, como los órganos de gobierno de carácter local. El artículo 7 de este Estatuto establece:

**Artículo 7.** 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, el presente Estatuto y las demás disposiciones legales aplicables. La distribución de atribuciones entre los Poderes Federales y los órganos de Gobierno del Distrito Federal está determinada, además de lo que establece la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, por lo que dispone este Estatuto.

El E.G.D.F. señala claramente las atribuciones de sus órganos de gobierno y en su caso la corresponsabilidad de los órganos de gobierno locales con respecto a los Poderes Federales.

## **2.3 Facultades de los Poderes Federales en el Distrito Federal.**

### **2.3.1 Congreso de la Unión**

El poder legislativo federal se deposita en el Congreso de la Unión, integrado por la Cámara de Diputados y la Cámara de Senadores. Es el encargado de expedir las leyes respecto a las materias para las que específicamente ha sido facultado por la C.P.E.U.M..

A continuación analizare las facultades que se le han otorgado al Congreso de la Unión en el Distrito Federal, en el artículo 122 de nuestra Carta Magna:

Ha facultado al Congreso de la Unión para expedir el Estatuto de Gobierno y para legislar en todas aquellas materias que no han sido reservadas expresamente por la C.P.E.U.M. a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal

El hecho de que el Congreso de la Unión sea el encargado de aprobar el E.G.D.F. es una de las características que lo diferencian del resto de las entidades federativas, ya que aunque cuenta con autonomía, es necesario garantizar que las reglas básicas de su gobierno local, no se opongan al funcionamiento de los Poderes Federales, razón por la cual estas reglas no pueden dejarse en manos de su órgano legislativo local.

El Distrito Federal se considera como una entidad federativa con régimen especial, por todo aquello que hemos comentado en el capítulo anterior. Es necesario garantizar su buen funcionamiento, por ello el Congreso de la Unión interviene en la aprobación de los montos de endeudamiento que se establecerán en su Ley de Ingresos. Esta disposición impide que el Distrito Federal asuma montos de endeudamiento que puedan afectar su equilibrio financiero.

Por lo que respecta a la elección del Jefe de Gobierno del Distrito Federal, ya es realizada por los ciudadanos del Distrito Federal, por medio del voto universal, libre, directo y secreto, sin embargo es necesario garantizar que su actuación este apegada a las facultades que le han sido otorgadas, una forma de hacerlo es la posibilidad de remoción que tiene, ya que el Senado o en su caso la Comisión Permanente del Congreso de la Unión, pueden removerlo por causas graves que afecten las relaciones de los Poderes de la Unión o el orden público del Distrito Federal.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación, el Presidente de la República o la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, harán del conocimiento

de la Cámara de Senadores o en su caso, de la Comisión Permanente del Congreso de la Unión, la presunta existencia de causas graves que afecten sus relaciones con el Jefe de Gobierno, las causas por las que puede ser removido están establecidas en el Artículo 66 del E.G.D.F., éstas serán analizadas en el capítulo que trata las facultades del Jefe de Gobierno del Distrito Federal.

En caso de que el Jefe de Gobierno del Distrito Federal fuese removido de su cargo, corresponderá a la Cámara de Senadores del Congreso de la Unión, nombrar a propuesta del Presidente de la República, al sustituto que concluya el mandato.

Es evidente, que esta disposición busca garantizar que la actividad del Jefe de Gobierno se encuentre apegada a las facultades que le han sido otorgadas, ya que si este servidor público actúa sin apego a la ley o a sus facultades, podrá ser removido de su cargo, para evitar poner en riesgo la estabilidad del Distrito Federal.

Adicionalmente el artículo 73 de la C.P.E.U.M., le otorga facultades al Congreso de la Unión respecto al Distrito Federal y son:

De acuerdo a lo que establece el artículo 44 de la C.P.E.U.M., los Poderes de la Unión pueden cambiar de residencia, en caso de que esto fuera necesario, el Congreso de la Unión es el facultado para cambiarlos a otro territorio; si esto sucediera el Distrito Federal se erigiría como Estado del Valle de México y tendría la misma organización que el resto de las entidades federativas.

Es importante coordinar las tareas que cada uno de los estados, municipios y el Distrito Federal realizan en materia de seguridad pública, por ello el Congreso de la Unión, tiene facultad de expedir las leyes que sean necesarias para establecer las bases de coordinación en materia de seguridad pública entre estos tres niveles de gobierno, para de esta forma poder garantizar el correcto desempeño de estas funciones.

Además se le otorgan facultades para expedir las leyes relacionadas con

las acciones de protección civil que se llevarán a cabo en el Distrito Federal, así como la regulación que se establecerá en materia de deporte.

Como he analizado, el Congreso de la Unión tiene facultades de gran importancia en el Distrito Federal, que permiten que los órganos de gobierno locales puedan actuar con autonomía, pero sin poner en riesgo la estabilidad y el buen funcionamiento del Distrito Federal.

### **2.3.2 Presidente de los Estados Unidos Mexicanos.**

El Poder Ejecutivo Federal se deposita en un solo individuo denominado Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, de acuerdo con el artículo 80 de la C.P.E.U.M., cuenta con facultades y atribuciones que principalmente se encuentran en el artículo 89 de nuestra Carta Magna; asimismo, cuenta con atribuciones en el gobierno del Distrito Federal, que la propia Constitución le otorga; así como Título III, Capítulo III del E.G.D.F., le dan las siguientes facultades:

Una atribución relevante por el contexto político en que se puede desenvolver, es que puede hacer la petición para que el Jefe de Gobierno sea removido de su cargo; la actuación del primer mandatario puede estar o no apegada a la ley, pero siempre causará controversia por la gran importancia del Distrito Federal. En caso de que esta remoción se diera, será el encargado de proponer al Senado a un sustituto que concluya el mandato.

La facultad de iniciar leyes, que el Artículo 71 Fracción I otorga al Presidente de la República, se le concede no sólo respecto de las materias de competencia federal, también se le concede respecto de las materias relativas al Distrito Federal.

El Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, enviará 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 su consideración los montos de endeudamiento que considere necesarios para cubrir las necesidades del Distrito Federal, sin que esto signifique que estos montos serán los mismos que se enviaran para su aprobación; una vez aprobados los montos de endeudamiento el jefe del ejecutivo federal anualmente deberá informar al Congreso de la Unión, en la Cuenta Pública, el uso que se dio a esos recursos.

Además, el Poder Ejecutivo Federal en conjunto con el Congreso de la Unión, deberá proveer en la esfera administrativa a la exacta observancia de las leyes y decretos relativos al gobierno del Distrito Federal que sean expedidos por el Congreso de la Unión, es decir la facultad reglamentaria concedida al Presidente de la República en el artículo 89 I, le es otorgada también respecto de las leyes y decretos relativos al Gobierno del Distrito Federal.

Los reglamentos que expida el Presidente de la República, dependerán siempre de la existencia de la Ley a la que regulan, ya que la función del reglamento es precisamente la de proveer de los medios necesarios para que las leyes puedan ser aplicadas a casos concretos, sin que los reglamentos pierdan las características de una norma jurídica, el ser abstractos, generales e impersonales.

El maestro Tena Ramírez nos explica la subordinación que tiene el reglamento con respecto a la ley, "se debe a que el primero persigue la ejecución de la segunda, desarrollando y completando en detalle las normas contenidas en la ley. No puede, pues, el reglamento exceder el alcance de la ley ni tampoco contrariarla, sino que debe respetarla en su letra y en su espíritu. El reglamento es a la ley lo que la ley es a la Constitución, por cuanto la validez de aquél debe estimarse según su conformidad con la ley. El reglamento es la ley, en el punto en que ésta ingresa en la zona de lo ejecutivo; es el eslabón entre la ley y su

ejecución, que vincula el mandamiento abstracto con la realidad concreta."<sup>4</sup>

Es importante mencionar que la facultad reglamentaria de la que hemos hablado también es otorgada al Jefe de Gobierno del Distrito Federal, lo cual no significa un conflicto de facultades, ya que el Presidente de la República elaborara los reglamentos de la leyes del Distrito Federal que sean expedidas por el Congreso de la Unión, mientras que el Jefe de Gobierno del Distrito Federal lo hará respecto a las leyes que expida la Asamblea Legislativa del Distrito Federal.

Aunque la facultad de legislar en materia penal, respecto a los delitos del fuero común, fue otorgada a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, al artículo 89 fracción XIV de la C.P.E.U.M. faculta al Presidente de los Estados Unidos Mexicanos para conceder indulto a reos sentenciados por la comisión de delitos del orden común en el Distrito Federal.

Las facultades otorgadas al Presidente de la República le permiten intervenir en asuntos de gran relevancia para el Distrito Federal, ya que al ser considerado como una entidad federativa, sede de los Poderes de la Unión, la estabilidad y buen desarrollo de sus órganos de gobierno es de gran importancia, pues de estabilidad que tenga el Distrito Federal, depende la seguridad de los Poderes de la Unión.

Tanto el Congreso de la Unión como el Ejecutivo Federal se coordinan en el ámbito federal, sin perder jamás la relación con el Distrito Federal es por ello inciden en todo lo relacionado con esta entidad, ya que su estabilidad influye directamente con las actividades de los Poderes de la Unión.

### **2.3.3 Poder Judicial Federal.**

---

<sup>4</sup> TENA Ramírez Felipe. Ob. Cit. Pág. 468.

El ejercicio del Poder Judicial Federal se deposita en la Suprema Corte de Justicia, en un Tribunal Electoral, en Tribunales Colegiados y Unitarios de Circuito, en Juzgados de Distrito y en un Consejo de la Judicatura Federal, según lo establece el artículo 94 de la C.P.E.U.M.

Contrario a lo que sucede con el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo Federal, el artículo 122 de la C.P.E.U.M., no precisa las facultades que el Poder Judicial Federal tendrá en el Distrito Federal, pero se que su ámbito de actuación es de índole jurisdiccional, lo cual puede justificar que sus facultades no se encuentren detalladas, por lo que respecta al E.G.D.F., sólo hace mención de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Sin embargo, aunque el artículo 122 de la C.P.E.U.M. no señale específicamente que facultades tiene el Poder Judicial Federal, se que el interprete de la Constitución Federal es la Suprema Corte de Justicia de la Nación, quien resuelve toda controversia, el artículo 105, fracción I de la C.P.E.U.M., la faculta para resolver las controversias constitucionales en las que el Distrito Federal sea parte, frente a la Federación, Estados o Municipios, cabe hacer mención que sólo me refiero a los actores respecto al Distrito Federal.

Además el artículo 105, fracción II, faculta a la Suprema Corte de Justicia de la Nación para resolver las acciones de inconstitucionalidad donde intervenga el Distrito Federal.

Para acudir a la Suprema Corte de Justicia de la Nación en el procedimiento de controversias constitucionales, señalado por el artículo 105 fracción I de la C.P.E.U.M., es necesario que la solicitud sea realizada por: la Asamblea Legislativa cuando así lo acuerde en la sesión respectiva; el Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal cuando lo acuerde por las dos terceras partes de los magistrados que conforman el pleno; o por el Jefe de Gobierno del Distrito Federal.

El E.G.D.F. en su artículo 28 establece que la Suprema Corte de Justicia de la Nación, esta facultada para informar a la Cámara de Senadores o en su caso la Comisión Permanente del Congreso de la Unión, causas graves por las cuales el Jefe de Gobierno del Distrito Federal pueda ser sujeto del procedimiento de remoción.

La C.P.E.U.M. en su artículo 99, establece que el Tribunal Electoral es la máxima autoridad jurisdiccional en materia electoral, por tanto, es el facultado para resolver las impugnaciones a resoluciones definitivas del Distrito Federal, así como de las impugnaciones al resultado final de las elecciones.

Cabe mencionar que lo que he señalado anteriormente, es de índole jurisdiccional, de acuerdo con las facultades del Poder Judicial Federal.

#### **Autoridades Locales.**

El Distrito Federal, por un proceso de reformas que iniciaron en 1987, siendo las más recientes en 1996, ha cambiado su organización y su estructura jurídica, cuenta con órganos de gobierno propios, que han sido dotados de sus propias facultades y cuentan con autonomía.

El artículo 122 de la C.P.E.U.M., así como el artículo 8 del E.G.D.F. establecen como órganos de gobierno local a:

- I.- La Asamblea Legislativa del Distrito Federal.
- II. El Jefe de Gobierno del Distrito Federal.
- III. El Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal.

Así, en el Distrito Federal para el ejercicio del poder público se dan tres funciones la legislativa, ejecutiva y judicial, las cuales son desarrolladas por los Poderes Federales, así como por los órganos locales de gobierno. A continuación presento un análisis de las facultades otorgadas a los órganos de gobierno locales.

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

El órgano legislativo local es la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, legisla respecto de las materias que expresamente le confiere el artículo 122 de la C.P.E.U.M..

La Asamblea Legislativa del Distrito Federal está integrada por 66 diputados, de los cuales 40 diputados son electos según el principio de votación de mayoría relativa y 26 diputados son electos según el principio de representación proporcional, mediante el sistema de listas votadas en una circunscripción plurinominal. La elección de sus diputados se realizará cada tres años y por cada propietario se elegirá un suplente, de acuerdo con lo que establece el artículo 37 del E.G.D.F..

Los diputados electos bajo el principio de mayoría relativa, son aquellos que ganan la elección con el mayor número de votos, sin importar que porcentaje del total de la votación obtengan, la mayoría relativa puede ser definida de la siguiente forma "es el sistema en que se logra el triunfo por la simple pluralidad de votos, un candidato gana con solo tener el mayor número de votos, aunque estos no lleguen a la mitad e incluso con la diferencia mínima de un voto"<sup>5</sup>.

Por lo que respecta al principio de representación proporcional, consiste en que los candidatos a diputados por este principio, no hacen una campaña propia, sino que simplemente cada partido político incluye a determinadas personas en una lista y dependiendo del número de curules asignadas por mayoría relativa y a la votación total que obtenga el partido, se le asignan diputados de representación proporcional, siempre y cuando se den las siguientes circunstancias:

Al partido político que por sí solo alcancé por lo menos el dos por ciento del total de la votación emitida, se le asignarán diputados según el principio de representación proporcional, al aplicar esta se seguirá el orden que tuviesen los candidatos en la lista correspondiente. Ningún partido podrá contar con más de setenta y tres por ciento de los diputados electos mediante ambos principios, esto se hace para evitar la sobre

---

<sup>5</sup> Serie.-Perfiles Jurídicos I. "Derecho Electoral Mexicano". Facultad de Derecho. UNAM. México, 1982. Pág. 83.

representación de un partido político.

Al partido político que obtenga por sí mismo el mayor número de constancias de mayoría y por lo menos el treinta por ciento de la votación en el Distrito Federal, le será asignado el número de diputados de representación proporcional suficiente para alcanzar la mayoría absoluta de la Asamblea. Para el caso de que los dos partidos tuviesen igual número de constancias de mayoría y por lo menos el treinta por ciento de la votación, a aquel que obtuviese la mayor votación le será asignado el número de diputados de representación proporcional suficiente para alcanzar la mayoría absoluta de la Asamblea.

Para ser diputado de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, la C.P.E.U.M. establece que los requisitos no podrán ser menores a los que se exigen para ser diputado federal, los cuales se establecen en el artículo 55 de esa Constitución Federal, por su parte el artículo 37 del E.G.D.F. señala expresamente los requisitos que se deberán cubrir.

Una de las limitantes que se establecen para ser diputado de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, es la posibilidad de que personas que estén desempeñando algún cargo público llegaran a ser diputados, en este caso, el ciudadano debe separarse de ese cargo para poder ser candidato. Lo anterior acorde con lo que establece la C.P.E.U.M. en su artículo 125, que establece que ningún individuo puede desempeñar a la vez dos cargos federales de elección popular, ni uno en la Federación y otro de un estado que sea también de elección. Si el candidato fuese elegido como diputado no podrá desempeñar ningún otro cargo público remunerado, de hacerlo la sanción será perder el cargo de diputado.

Los diputados de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, son inviolables por las opiniones que manifiesten en el desempeño de su cargo, es decir no podrán ser sometidos a un procedimiento penal por ese motivo. Por otra parte, el presidente de la Asamblea tiene la obligación de respetar la inmunidad otorgada por la Constitución, así como la inviolabilidad del recinto donde la Asamblea desarrolle sus actividades.

La Asamblea Legislativa cuenta con una Mesa Directiva, que es el órgano encargado de dirigir las funciones del Pleno de la Asamblea durante los períodos de sesiones, esta integrada por un presidente, cuatro vicepresidente, dos secretarios y dos prosecretarios, que son electos por la mayoría de los diputados en la sesión correspondiente, duran en su cargo un mes y no pueden ser reelectos para el período inmediato; además la Asamblea puede tener todas las comisiones y unidades administrativas que sean necesarias para el desempeño de sus funciones.

En el artículo 50 del E.G.D.F. se establece un órgano interno permanente para la Asamblea Legislativa, llamado Comisión de Gobierno, es el encargado de optimizar el ejercicio de sus funciones legislativas, políticas y administrativas, está integrada por los coordinadores de cada uno de los grupos parlamentarios y por diputados del grupo que tenga la mayoría absoluta en la Asamblea.

De acuerdo a lo que establece el artículo 51 del E.G.D.F., durante los recesos de la Asamblea Legislativa la Comisión de Gobierno tiene las siguientes facultades:

- Acordar a petición del Jefe de Gobierno del Distrito Federal o por solicitud de la mitad más uno de los diputados que la integran, la convocatoria a sesiones extraordinarias de la Asamblea Legislativa.
- Para los casos en que la Asamblea Legislativa deba designar un Jefe de Gobierno sustituto que termine el encargo y no se hallare reunida, la comisión de gobierno convocará de inmediato a sesiones extraordinarias.
- Recibir las iniciativas de ley y proposiciones dirigidas a la Asamblea y turnarlas para dictamen a las comisiones de la Asamblea a las que vayan dirigidas, a fin de que se despachen en el inmediato periodo de sesiones.

La Asamblea tendrá dos periodos de sesiones ordinarias, el primero inicia el 17 de septiembre de cada año y puede prolongarse hasta el 31 de diciembre del mismo año, el segundo período inicia a partir del 15 de marzo de cada año, y concluye el 30 de abril del mismo año. Además la

Asamblea podrá celebrar sesiones extraordinarias, que trataran asuntos de carácter urgente, para que estas sesiones puedan celebrarse la petición debe realizarse por el Presidente de la República, el Jefe de Gobierno del Distrito Federal o por los integrantes de la Comisión de Gobierno de esa Asamblea.

Las facultades otorgadas a la Asamblea Legislativa, permiten que sus diputados cuenten con la autonomía suficiente para legislar los ordenamientos que sean necesarios para el buen desarrollo de las actividades del Distrito Federal, pero sin poner en riesgo la estabilidad del mismo y sin que exista un conflicto entre las facultades otorgadas al Congreso de la Unión y las del órgano legislativo local.

Estas facultades se encuentran establecidas en el artículo 122 de la C.P.E.U.M. y el artículo 42 del E.G.D.F. y son:

**Artículo 122 C.P.E.U.M.:**

.....**Base primera.**- Respecto a la Asamblea Legislativa:

.....V. La Asamblea Legislativa, en los términos del Estatuto de Gobierno, tendrá las siguientes facultades:

**a)** Expedir su Ley Orgánica, la que será enviada al Jefe de Gobierno del Distrito Federal para el solo efecto de que ordene su publicación;

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

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

La facultad de iniciativa respecto de la Ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos corresponde exclusivamente al Jefe de Gobierno del Distrito Federal. El plazo para su presentación concluye el 30 de noviembre, con excepción de los años en que ocurra la elección ordinaria del Jefe de Gobierno del Distrito Federal, en cuyo caso la fecha límite será el 20 de diciembre.

La Asamblea Legislativa formulara anualmente su proyecto de presupuesto y lo enviara oportunamente al Jefe de Gobierno del Distrito Federal para que este lo incluya en su iniciativa. Serán aplicables a la Hacienda Pública del Distrito Federal, en lo que no sea incompatible con su naturaleza y su régimen orgánico de Gobierno, las disposiciones contenidas en el segundo párrafo del inciso c) de la fracción IV del artículo 115 de esta Constitución;

**c)** Revisar la cuenta pública del año anterior, por conducto de la Contaduría Mayor de Hacienda de la Asamblea legislativa, conforme a los criterios establecidos en la fracción IV del artículo 74, en lo que sean aplicables.

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;

**d)** Nombrar a quien deba sustituir en caso de falta absoluta, al Jefe de Gobierno del Distrito Federal;

**e)** Expedir las disposiciones legales para organizar la Hacienda Pública, la Contaduría Mayor y el Presupuesto, la Contabilidad y el Gasto Público del Distrito Federal;

**f)** Expedir las disposiciones que rijan las elecciones locales en el Distrito Federal, sujetándose a las bases que establezca el Estatuto de Gobierno, las cuales tomaran en cuenta los principios establecidos en los incisos b) al I) de la fracción IV del artículo 116 de esta Constitución. En estas elecciones solas podrán participar los partidos políticos con registro nacional;

**g)** Legislar en materia de administración pública local, su régimen interno y de procedimientos administrativos;

- h) Legislar en las materias civil y penal; normar el organismo protector de los derechos humanos, participación ciudadana, defensoría de oficio, notariado y registro publico de la propiedad y de comercio;
- I) Normar la Protección Civil; Justicia Cívica sobre faltas de policía y buen gobierno; los servicios de seguridad prestados por empresas privadas; la prevención y la readaptación social; la salud y asistencia social; y la previsión social;
- j) Legislar en materia de planeación del desarrollo; en desarrollo urbano, particularmente en uso del suelo; preservación del medio ambiente y protección ecológica; vivienda; construcciones y edificaciones; vías públicas, tránsito y estacionamientos; adquisiciones y obra pública; y sobre explotación, uso y aprovechamiento de los bienes del patrimonio del Distrito Federal;
- k) Regular la prestación y la concesión de los servicios públicos; legislar sobre los servicios de transporte urbano, de limpia, turismo y servicios de alojamiento, mercados, rastros y abasto, y cementerios;
- l) Expedir normas sobre fomento económico y protección al empleo; desarrollo agropecuario; establecimientos mercantiles; protección de animales; espectáculos públicos; fomento cultural cívico y deportivo; y función social educativa en los términos de la fracción VIII, del artículo 3o. de esta Constitución;
- m) Expedir la Ley Orgánica de los Tribunales encargados de la función judicial del fuero común en el Distrito Federal, que incluirá lo relativo a las responsabilidades de los servidores públicos de dichos órganos;
- n) Expedir la Ley Orgánica del Tribunal de lo Contencioso Administrativo para el Distrito Federal;
- ñ) Presentar iniciativas de leyes o decretos en materias relativas al Distrito Federal, ante el Congreso de la Unión; y
- o) Las demás que se le confieran expresamente en esta Constitución.

**El E.G.D.F. establece las siguientes facultades:**

**Artículo 42.** La Asamblea Legislativa tiene facultades para:

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

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

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

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

Las leyes federales no limitarán la facultad del Distrito Federal para establecer contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria, de su fraccionamiento, división, consolidación, traslación y mejora, así como las que tengan por base el cambio de valor de los inmuebles incluyendo tasas adicionales, ni sobre los servicios públicos a su cargo. Tampoco considerarán a personas como no sujetos de contribuciones ni establecerán exenciones, subsidios, o regímenes fiscales especiales en favor de personas físicas y morales ni de instituciones oficiales o privadas en relación con dichas contribuciones. Las leyes del Distrito Federal no establecerán exenciones o subsidios respecto a las mencionadas contribuciones en favor de personas físicas o morales ni de instituciones oficiales o privadas.

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

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

IV. Determinar la ampliación del plazo de presentación de las iniciativas de leyes de ingresos y del proyecto de Presupuesto de Egresos, así como de la cuenta pública cuando medie solicitud del Jefe de Gobierno del Distrito Federal suficientemente justificada a juicio de la propia Asamblea;

V. Formular observaciones al Programa General de Desarrollo del Distrito Federal que le remita el Jefe de Gobierno del Distrito Federal para su examen y opinión;

VI. Expedir la Ley Orgánica de los Tribunales encargados de la Función Judicial del Fuero Común en el Distrito Federal, que incluirá lo relativo a las responsabilidades de los servidores públicos de dichos órganos;

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

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

IX. Expedir las disposiciones legales para organizar la hacienda pública, la contaduría mayor y

el presupuesto, la contabilidad y el gasto público del Distrito Federal;

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

XI. Legislar en materia de Administración Pública Local, su régimen interno y de procedimientos administrativos;

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

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

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

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

XVI. Expedir normas sobre fomento económico y protección al empleo; desarrollo agropecuario; establecimientos mercantiles; protección de animales; espectáculos públicos; fomento cultural, cívico y deportivo; y función social educativa en los términos de la fracción VIII del artículo tercero de la C.P.E.U.M.;

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

a. El Procurador General de Justicia del Distrito Federal;

b. El Servidor Público que tenga a su cargo el mando directo de la fuerza pública en el Distrito Federal;

c. El Presidente de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal; y

d. El Contralor General de la Administración Pública del Distrito Federal;

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

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

XX. Analizar los informes trimestrales que le envíe el Jefe de Gobierno del Distrito Federal, sobre la ejecución y cumplimiento de los presupuestos y programas aprobados. Los resultados de dichos análisis se considerarán para la revisión de la cuenta pública que realice la Contaduría Mayor de Hacienda de la propia Asamblea;

XXI. Aprobar las solicitudes de licencia de sus miembros para separarse de su encargo;

XXII. Conocer de la renuncia del Jefe de Gobierno del Distrito Federal, la que sólo podrá aceptarse por causas graves, y aprobar sus licencias;

XXIII. Designar en caso de falta absoluta del Jefe de Gobierno del Distrito Federal, por renuncia o cualquier otra causa, un sustituto que termine el encargo;

XXIV. Decidir sobre las propuestas que haga el Jefe de Gobierno del Distrito Federal de Magistrados del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal y ratificar los nombramientos de los Magistrados del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal;

XXV. Comunicarse con los otros órganos Locales de Gobierno, con la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, con la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, así como con cualquiera otra dependencia o entidad por conducto de su mesa directiva, la Comisión de Gobierno o sus órganos internos de trabajo, según el caso, de conformidad con lo que dispongan las leyes correspondientes;

XXVI. Otorgar reconocimientos a quienes hayan prestado servicios eminentes a la ciudad, a la nación o a la humanidad;

XXVII. Remover a los Jefes Delegacionales, por las causas graves que establece el presente Estatuto, con el voto de las dos terceras partes de los diputados que integren la Legislatura. La solicitud de remoción podrá ser presentada por el Jefe de Gobierno o por los diputados de la Asamblea Legislativa, en este caso se requerirá que la solicitud sea presentada, al menos, por un tercio de los integrantes de la legislatura. La solicitud de remoción deberá presentarse ante la Asamblea debidamente motivada y acompañarse de los elementos probatorios que permitan establecer la probable responsabilidad.

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

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

XXX. Las demás que le otorgan la Constitución y este Estatuto.

Es evidente que no todas estas facultades tienen relación con el tema de esta tesis, por lo que a continuación presento un análisis de algunas, las cuales fueron detalladas por considerarse de importancia para el desarrollo del presente trabajo.

*a) Examinar, discutir y aprobar anualmente el Presupuesto de Egresos y la Ley de Ingresos del Distrito Federal, aprobando primero las contribuciones necesarias para cubrir el presupuesto. (art. 122, Base Primera, fracción V, inciso b, C.P.E.U.M.. art. 42 fracción II E.G.D.F.).*

Esta facultad permite que la Asamblea, de acuerdo con las necesidades de la población del Distrito Federal, pueda establecer los recursos suficientes para el presupuesto, tomando en cuenta la iniciativa de ley presentada por el Jefe de Gobierno del Distrito Federal, que es el único facultado para presentarla y teniendo la obligación de aprobar primero las contribuciones necesarias para cubrir el presupuesto. Cabe señalar, que en la Ley de Ingresos no podrán incorporarse montos de endeudamiento superiores a los que haya autorizado previamente el Congreso de la Unión para el financiamiento del Presupuesto de Egresos del Distrito Federal.

En la elaboración de la Ley de Ingresos, se debe tomar en cuenta los recursos que obtiene el Distrito Federal por medio de las transferencias federales que les serán otorgadas en el ejercicio fiscal correspondiente, pues finalmente estos recursos son de gran importancia para la conformación total del presupuesto.

*b) 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; (art. 122, Base Primera, fracción V, inciso c, C.P.E.U.M.. art. 42 fracción XIX E.G.D.F.).

El objetivo de esta revisión, tal y como lo establece el artículo 74 fracción IV de nuestra Carta Magna, es verificar que los recursos hayan sido realmente aplicados a los fines señalados en el presupuesto, de existir diferencias entre las cantidades gastadas los fines acordados o no existiera justificación de los gastos realizados, se fincara responsabilidad a los funcionarios encargados.

Cabe mencionar que la fiscalización que realiza este órgano, es respecto al uso que se dio de los recursos de carácter local, ya que para el caso de los recursos federales que se otorguen al Distrito Federal, su fiscalización se realiza por la Auditoria Superior de la Federación, aún cuando en los informes que se le otorguen se tenga que hacer mención de estos recursos.

*c) Presentar iniciativas de leyes o decretos en materias relativas al Distrito Federal, ante el Congreso de la Unión. (art. 122, Base Primera, fracción V, inciso ñ, C.P.E.U.M.. art. 42 fracción VIII E.G.D.F.).*

Es lógica la intervención de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, ya que si bien es cierto que se le ha facultado para legislar únicamente en determinadas materias, puede darse el caso que exista la necesidad de crear nuevos ordenamientos respecto a materias que son exclusivas del Congreso de la Unión, de esta forma sin exceder las facultades que le otorga la Constitución la Asamblea podría intervenir en la formulación de nuevos ordenamientos para el Distrito Federal.

Esta facultad otorgada a la Asamblea, no implica que las iniciativas que presente ante el Congreso de la Unión necesariamente vayan a ser aprobadas, tal y como ocurrió con la iniciativa que pretendía reformar la Constitución Federal, para que se facultara al órgano legislativo local para elaborar el E.G.D.F., aún cuando la justificación que se presente sea satisfacer las necesidades de los habitantes del Distrito Federal.

*d) Remover a los Jefes Delegacionales, por las causas graves que establece el presente Estatuto, con el voto de las dos terceras partes de los diputados que integren la Legislatura.*

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

*e) Designar, a propuesta del Jefe de Gobierno, por el voto de la mayoría absoluta de los diputados integrantes de la Legislatura, a los sustitutos que concluyan el periodo del encargo en caso de ausencia definitiva de los Jefes Delegacionales; (art. 42 fracción XXVII, XXVIII, E.G.D.F.).*

Los Jefes Delegacionales ya son electos por los ciudadanos del Distrito Federal, sin embargo, como analizare más adelante, su naturaleza jurídica es la de ser órganos desconcentrados, dependientes de la Administración Pública Central.

En caso de que estos funcionarios cometan alguna falta considerada grave en el Estatuto de Gobierno, la Asamblea Legislativa podrá removerlos de su cargo. La solicitud de remoción podrá ser presentada por el Jefe de Gobierno o por los diputados de la Asamblea Legislativa, en este caso se requerirá que la solicitud sea presentada, al menos, por un tercio de los integrantes de la legislatura.

En caso de que la remoción se de, el sustituto será designado también por la Asamblea Legislativa, a propuesta del Jefe de Gobierno con la aprobación de la mayoría absoluta de los diputados integrantes de la Asamblea, no se realizará una nueva elección, el sustituto que sea nombrado, será el encargado de terminar el período.

Ahora bien, hablando específicamente del proceso legislativo en la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, comienza con una iniciativa, este derecho de iniciar leyes y decretos ante la Asamblea le corresponde a:

a) Los diputados de la Asamblea Legislativa.

b) El Jefe de Gobierno del Distrito Federal, cabe señalar que puede

realizar iniciativas respecto de cualquier materia, pero que la facultad de iniciativa respecto de la Ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos le corresponden de manera exclusiva.

c) Los Ciudadanos del Distrito Federal, los cuales por medio de la iniciativa popular, pueden presentar proyectos de leyes respecto de materias que sean competencia de la Asamblea Legislativa, con las siguientes limitantes:

I.- No podrán ser objeto de iniciativa popular las siguientes materias:

- Tributaria o fiscal así como de egresos de Distrito Federal;
- Régimen interno de la Administración Pública del Distrito Federal;
- Regulación interna de la Asamblea Legislativa y de su Contaduría Mayor de Hacienda;
- Regulación interna de los Tribunales de Justicia del fuero común del Distrito Federal.

II.- Una comisión especial integrada por miembros de las comisiones competentes en la materia de la propuesta, verificará el cumplimiento de los requisitos que la ley respectiva establezca, en caso contrario desechará de plano la iniciativa presentada.

III.- No se admitirá iniciativa popular alguna que haya sido declarada improcedente o rechazada por la Asamblea Legislativa.

Todos los proyectos de leyes o decretos que expida la Asamblea Legislativa se remitirán al Jefe de Gobierno del Distrito Federal para su promulgación, o en su caso para que el Jefe de Gobierno realice las observaciones que considere pertinentes.

Si el Jefe de Gobierno del Distrito Federal considera que el proyecto de ley no puede ser promulgado tal y como lo envió la Asamblea, cuenta con un lapso de diez días hábiles para hacer las observaciones que considere necesarias y devolver el proyecto. En caso de que durante este término la Asamblea haya cerrado o suspendido sus sesiones, la devolución debe realizarse el primer día de sesiones en que la Asamblea se vuelva a reunir; de no devolver el proyecto en ese término, se entiende que es

aceptado tal como lo envió la Asamblea, por tanto el Jefe de Gobierno deberá promulgarlo.

El proyecto de ley que sea devuelto se discutirá nuevamente, si se aceptan las observaciones realizadas por el Jefe de Gobierno o si es confirmado tal y como lo habían enviado por las dos terceras partes del número total de votos de los diputados presentes en la sesión, el proyecto se convierte en ley o decreto y se envía para su promulgación.

La promulgación de leyes y decretos de la Asamblea Legislativa serán publicadas en la Gaceta Oficial del Distrito Federal y en el Diario Oficial de la Federación.

Considero que la actual regulación de las facultades de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, le permiten desarrollar plenamente las funciones de órgano legislativo local, con autonomía y con la posibilidad de legislar respecto de las materias que sean necesarias para la ciudad, pero sin intervenir en la estabilidad de los Poderes de la Unión.

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

El órgano ejecutivo local esta a cargo de una persona, denominado Jefe de Gobierno del Distrito Federal, será elegido por medio del voto universal, libre, directo y secreto y tendrá a su cargo la Administración Pública del Distrito Federal, de acuerdo con lo establecido por el artículo 122 de la C.P.E.U.M.

Su elección se realizará en la misma fecha en que se realice la del Presidente de la República y durará en su cargo seis años, en ningún caso podrá ser reelecto, su elección debe ser declarada a más tardar el día 5 de Diciembre fecha en la que rendirá la protesta del cargo, sin embargo si al comenzar el período, el Jefe de Gobierno electo no se presentara, se declarará la falta absoluta del mismo y el Secretario de Gobierno en funciones lo sustituirá hasta que la Asamblea Legislativa del Distrito Federal designe al sustituto que terminará el periodo; cabe señalar que

el Jefe de Gobierno del período anterior cesará en su cargo aunque no exista la declaratoria de su sucesor.

Cuando se de la ausencia temporal del Jefe de Gobierno del Distrito Federal, o en los casos en que solicite licencia ante la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, el funcionario encargado de sustituirlo será el Secretario de Gobierno en funciones, estas ausencias no podrán ser mayores a treinta días, ya que en caso de ser mayores, la Asamblea Legislativa del Distrito Federal declarará la falta absoluta y designará un sustituto para que concluya con el período.

En los casos en que el Jefe de Gobierno del Distrito Federal solicite licencia para separarse de su cargo, esta podrá otorgársele hasta por ciento veinte días naturales, si al término de su licencia no se presentara se declarará la falta absoluta y será sustituido.

Puede darse el caso de que el Jefe de Gobierno del Distrito Federal electo inicie sus funciones, pero que por causas graves sea removido de su cargo, he analizado que una de las facultades otorgadas al Senado de la República o en su caso a la Comisión Permanente del Congreso de la Unión, es la de poder remover al Jefe de Gobierno del Distrito Federal por causas graves, las cuales son establecidas en el artículo 66 del E.G.D.F. y son:

I. Invadir de manera reiterada y sistemática la esfera de competencia de los Poderes de la Unión.

II. Abstenerse de ejecutar en forma reiterada y sistemática, o incurrir en contravención de actos legislativos, jurisdiccionales y administrativos que dicten los Poderes de la Unión.

III. No brindar la debida protección a las instalaciones y depositarios de los Poderes Federales, cuando haya sido requerido para ello.

IV. Utilizar la fuerza pública fuera de las facultades de dirección que en materia de seguridad pública le corresponden, afectando el orden público.

V. Las demás que determinen otras disposiciones legales y que afecten gravemente las relaciones con los Poderes de la Unión o el orden público.

Todas las causas establecidas para la remoción del Jefe de Gobierno, se relacionan con la forma en la que interactúa con los Poderes de la Unión, creo que las relaciones entre ambos pueden darse en armonía, siempre y cuando cada uno se apegue a las facultades que les han sido otorgadas.

Las causas por las que se puede dar la remoción del Jefe de Gobierno del Distrito Federal, buscan garantizar el equilibrio entre la actividad que realizan los órganos de gobierno local y las de los Poderes de la Unión; si bien es cierto que el Jefe de Gobierno ya cuenta con autonomía, esta no puede poner en riesgo la estabilidad del ejercicio de las facultades y atribuciones de los Poderes de la Unión, ya que esto significaría no sólo una inestabilidad al interior de la sede de los Poderes de la Unión, sino del país entero.

La petición de remoción del Jefe de Gobierno del Distrito Federal, puede ser realizada por el Presidente de la República, la Suprema Corte de Justicia de la Nación o de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, en el caso de estos dos últimos, la petición debe ser presentada por la mayoría de sus miembros, según lo que establece el artículo 64 del E.G.D.F., a fin de que sean tomadas en cuenta por el Senado de la República, o en su caso, por la Comisión Permanente del Congreso de la Unión.

La petición de remoción del Jefe de Gobierno del Distrito Federal deberá expresar los hechos que se estime afecten o hayan afectado las relaciones con los Poderes de la Unión o del orden público en el Distrito Federal, así como las disposiciones jurídicas que se consideren fueron contravenidas o incumplidas.

Si el Senado de la República o en su caso la Comisión Permanente del Congreso de la Unión, consideran válidos los argumentos presentados para la solicitud de remoción del Jefe de Gobierno del Distrito Federal se dará inicio al procedimiento respectivo y se dará vista al Jefe de Gobierno, para que en el término de diez días manifieste lo que a su

derecho convenga y ofrezca las pruebas que estime pertinentes.

La comisión encargada del procedimiento de remoción, debe formular el dictamen respectivo dentro de los diez días siguientes, para apoyar los argumentos que impidan su remoción el Jefe de Gobierno podrá acudir ante el pleno del órgano respectivo.

En caso de que la remoción fuera acordada, el Senado de la República o en su caso la Comisión Permanente del Congreso de la Unión, realizará la declaratoria correspondiente, y nombrará al sustituto que concluya el período, tomando como base la propuesta que realice el Presidente de la República, este sustituto deberá reunir los requisitos que marca el E.G.D.F. para ser Jefe de Gobierno.

Una vez hecho el nombramiento del Jefe de Gobierno del Distrito Federal, el Senado de la República o en su caso la Comisión Permanente del Congreso de la Unión tiene la obligación de informarlo a los Poderes de la Unión, así como a los órganos de gobierno de carácter local.

Tal y como ocurre con los Poderes de la Unión, la C.P.E.U.M establece específicamente las facultades que los órganos de gobierno locales tendrán en el Distrito Federal, ya he analizado las correspondientes a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, ahora señalaré las facultades que el Jefe de Gobierno del Distrito Federal tendrá.

**El artículo 122 de nuestra Carta Magna establece:**

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

- a) Cumplir y ejecutar las leyes relativas al Distrito Federal que expida el Congreso de la Unión, en la esfera de competencia del órgano ejecutivo a cargo de sus dependencias;
- b) Promulgar, publicar y ejecutar las leyes que expida la Asamblea Legislativa, proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia, mediante la expedición de reglamentos, decretos y acuerdos. Asimismo, podrá hacer observaciones a las leyes que la Asamblea Legislativa le envíe para su promulgación, en un plazo no mayor de diez días hábiles. Si el proyecto observado fuese confirmado por la mayoría calificada de dos tercios de los diputados presentes, deberá ser promulgado por el Jefe de Gobierno del Distrito Federal;
- c) Presentar iniciativas de leyes o decretos ante la Asamblea Legislativa;
- d) Nombrar y remover libremente a los servidores públicos dependientes del órgano ejecutivo local, cuya designación o destitución no están previstas de manera distinta por esta Constitución o las

leyes correspondientes.

e) Ejercer las funciones de dirección de los servicios de seguridad pública de conformidad con el Estatuto de Gobierno; y

f) Las demás que confiera esta Constitución, el Estatuto de Gobierno y las leyes.

**BASE TERCERA.** Respecto a la organización de la Administración Pública local en el Distrito Federal:

I. Determinará los lineamientos generales para la distribución de atribuciones de los órganos centrales, desconcentrados y descentralizados.

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

Asimismo fijará los criterios para efectuar la división territorial del Distrito Federal, la competencia de los órganos políticos administrativos correspondientes, la forma de integrarlos, su funcionamiento, así como las relaciones de dichos órganos con el Jefe de Gobierno del Distrito Federal.

Los titulares de los órganos político-administrativos de las demarcaciones territoriales serán elegidos en forma universal, libre, secreta y directa, según lo determine la ley".

**El E.G.D.F. establece en el artículo 67 las facultades del Jefe de Gobierno del Distrito Federal:**

I. Iniciar leyes y decretos ante la Asamblea Legislativa;

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

XII. Presentar a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal a más tardar el día 30 de noviembre, la iniciativa de Ley de Ingresos y el Proyecto del Presupuesto de Egresos para el año inmediato siguiente, o hasta el día 20 de diciembre, cuando inicie su encargo en dicho mes.

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

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

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

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

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

XVII. Presentar por escrito a la Asamblea Legislativa a la apertura de su primer periodo

ordinario de sesiones, el informe anual sobre el estado que guarde la Administración Pública del Distrito Federal;

XVIII. Remitir a la Asamblea Legislativa dentro de los 45 días posteriores a la fecha del corte del periodo respectivo, los informes trimestrales sobre la ejecución y cumplimiento de los presupuestos y programas aprobados para la revisión de la cuenta pública del Distrito Federal;

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

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

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

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

Se normará el desempeño de los servicios de seguridad pública tomando en cuenta sus caracteres específicos en tanto cuerpos armados de naturaleza civil, garantes de los derechos, de la integridad física y patrimonial de la población. Sin perjuicio de lo establecido en las leyes que prevengan responsabilidades de los servidores públicos, las leyes respectivas contendrán un código que establezca los derechos y obligaciones específicos del servicio y los procedimientos para aplicar las medidas disciplinarias necesarias a efecto de mantener el orden y la integridad del mismo, conforme a los principios de honestidad, eficacia y legalidad en su prestación.

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

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

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

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

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

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

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

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

- a) El manejo y vigilancia de las áreas naturales protegidas de competencia federal;
- b) El control de los residuos peligrosos considerados de baja peligrosidad conforme a las disposiciones de la ley general de la materia;
- c) La prevención y control de la contaminación de la atmósfera proveniente de fuentes fijas y móviles de jurisdicción federal; y
- d) Las demás previstas en el artículo 11 de la ley general de la materia;

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

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

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

XXXI. Las demás que le confieren la C.P.E.U.M., este Estatuto y otros ordenamientos.

No realizare el análisis de todas estas facultades, pues no todas se relacionan con el tema que me ocupa, a continuación analizare las siguientes facultades:

*a)Cumplir y ejecutar las leyes relativas al Distrito Federal que expida*

*el Congreso de la Unión, en la esfera de competencia del órgano ejecutivo a cargo de sus dependencias; (Artículo 122 C.P.E.U.M.)*

El Distrito Federal al ser un territorio de régimen especial cuenta con órganos de gobierno locales y órganos de gobierno federales, la Asamblea Legislativa del Distrito Federal es el órgano legislativo local, sin embargo el Congreso de la Unión, aún cuando es el órgano legislativo federal, tiene facultades en el Distrito Federal, por tanto el Jefe de Gobierno no puede dejar de tomar en cuenta estas leyes y debe vigilar que sean cumplidas, los reglamentos de estas leyes son publicados por el Ejecutivo Federal.

*b) Promulgar, publicar y ejecutar las leyes que expida la Asamblea Legislativa, proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia, mediante la expedición de reglamentos, decretos y acuerdos. Asimismo, podrá hacer observaciones a las leyes que la Asamblea Legislativa le envíe para su promulgación, en un plazo no mayor de diez días hábiles. Si el proyecto observado fuese confirmado por la mayoría calificada de dos tercios de los diputados presentes, deberá ser promulgado por el Jefe de Gobierno del Distrito Federal; (Artículo 122 C.P.E.U.M.)*

*c) Presentar iniciativas de leyes o decretos ante la Asamblea Legislativa; (Artículo 122 C.P.E.U.M.)*

En el proceso de creación de las leyes locales, el Jefe de Gobierno tiene una participación directa, no sólo con la facultad de presentar iniciativas ante la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, también tiene la obligación de promulgar las leyes que le sean enviadas por esta Asamblea, teniendo la facultad de hacerles observaciones, además es el encargado de expedir los reglamentos, decretos y acuerdos necesarios para las leyes locales.

*e) Ejercer las funciones de dirección de los servicios de seguridad pública de conformidad con el Estatuto de Gobierno; (Artículo 122 C.P.E.U.M.)*

*XX. Ejercer las funciones de dirección en los servicios de seguridad pública, entre las que se encuentran las siguientes: (artículo 67*

*E.G.D.F.)*

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

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

*Se normará el desempeño de los servicios de seguridad pública tomando en cuenta sus caracteres específicos en tanto cuerpos armados de naturaleza civil, garantes de los derechos, de la integridad física y patrimonial de la población. Sin perjuicio de lo establecido en las leyes que prevengan responsabilidades de los servidores públicos, las leyes respectivas contendrán un código que establezca los derechos y obligaciones específicos del servicio y los procedimientos para aplicar las medidas disciplinarias necesarias a efecto de mantener el orden y la integridad del mismo, conforme a los principios de honestidad, eficacia y legalidad en su prestación.*

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

*El Jefe de Gobierno del Distrito Federal tiene la facultad de establecer los lineamientos generales para el desempeño de las funciones de seguridad pública en el Distrito Federal, para hacerlo tiene que tomar en cuenta las leyes que expida el Congreso de la Unión, así como la*

Asamblea Legislativa.

No puede actuar de manera independiente, el gobierno federal y el local siempre estarán coordinados en el desempeño de las funciones de seguridad de esta Entidad Federativa, ya que la falta de seguridad en su territorio repercute en los Poderes de la Unión, en virtud de que es su sede.

El Jefe de Gobierno es el titular de la Administración Pública del Distrito Federal, la cual se encuentra integrada por la administración pública centralizada, desconcentrada y paraestatal, a continuación analizare sus conceptos.

Según lo que establece el artículo 2 de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal, la Administración Pública se divide en:

a) Centralizada, integrada por la Jefatura de Gobierno, Oficialía Mayor, Contraloría General, Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, Secretarías y la Consejería Jurídica y de Servicios Legales.

El maestro Gabino Fraga da la siguiente definición de centralización "existe cuando los órganos se encuentran en diversos niveles pero todos en una situación de dependencia de cada nivel hasta llegar a la cúspide en que se encuentra el Jefe Supremo de la Administración Pública"<sup>6</sup>

En la administración pública centralizada existe una dependencia directa de los órganos al poder ejecutivo, en este caso del Jefe de Gobierno del Distrito Federal.

b) Desconcentrada, esta integrada por los órganos político administrativos de cada delegación y los órganos administrativos constituidos por el Jefe de Gobierno.

La desconcentración es una forma de organización administrativa, que implica también una dependencia al órgano central, al Jefe de Gobierno del Distrito Federal, dependen de alguna u otra forma de la centralización.

---

<sup>6</sup> FRAGA Gabino. "Derecho Administrativo". 33ªed. Porrúa, México, 1994. Pág. 165.

c) Paraestatal, integrada por organismos descentralizados, empresas de participación estatal mayoritaria y fideicomisos.

Los organismos descentralizados, cuentan con personalidad jurídica y patrimonio propio, pueden ser creados por una ley de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal o por un decreto del Jefe de Gobierno.

De acuerdo al artículo 42 de la Ley Orgánica de la Administración Pública, son empresas de participación estatal mayoritaria, las sociedades en las que el gobierno del Distrito Federal o una o más de sus entidades paraestatales aporten o sean propietarios de más del 50% del capital social.

El artículo 43 de la Ley Orgánica de la Administración Pública, establece que los Fideicomisos Públicos son aquellos contratos mediante los cuales la Administración Pública del Distrito Federal, a través de la Secretaría de Finanzas en su carácter de fideicomitente, destina ciertos bienes a un fin lícito determinado, encomendando la realización de ese fin a una institución fiduciaria.

Mediante el fideicomiso el Gobierno del Distrito Federal destina o afecta ciertos bienes de su patrimonio a la realización de un fin lícito, cuya ejecución encomienda a una institución fiduciaria.

Las facultades que se otorgan al Jefe de Gobierno del Distrito Federal, le dan la autonomía suficiente para poder cubrir las necesidades del Distrito Federal, sin intervenir en la esfera de competencia de los Poderes de la Unión.

#### **2.4.3 Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal.**

La función judicial del fuero común en el Distrito Federal, esta a cargo del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, el Consejo de la Judicatura del Distrito Federal y los Jueces del Distrito Federal, según lo establece el artículo 122 de la C.P.E.U.M. y el 76 del E.G.D.F..

El Tribunal Superior de Justicia resolverá las controversias civiles, mercantiles y penales que sean de su competencia, es decir aquellas que no sean de competencia federal o de algún otro estado.

El Jefe de Gobierno del Distrito Federal es el encargado de proponer a los Magistrados del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal y someter dichas propuestas para su ratificación a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal.

Los Magistrados ejercerán el cargo durante seis años, pueden ser ratificados y en caso de serlo, serán inamovibles y sólo podrá ser destituidos por medio del Juicio Político contemplado en el Título Cuarto de la C.P.E.U.M.; para la ratificación se seguirá el mismo procedimiento que para la designación.

Por lo que respecta al Consejo de la Judicatura del Distrito Federal, se integrará por siete miembros, de los cuales, uno será el Presidente del Tribunal Superior de Justicia, quien también lo será del consejo; un magistrado, un juez de primera instancia y un juez de paz, electos mediante insaculación; dos consejeros designados por la Asamblea Legislativa y uno por el Jefe de Gobierno. Los miembros del Consejo de la Judicatura duran cinco años en su cargo, serán sustituidos de manera escalonada y no pueden ser nombrados para un nuevo período.

El Consejo de la Judicatura del Distrito Federal es el encargado de la administración, vigilancia y disciplina del Tribunal Superior de Justicia, de los juzgados y el personal en general.

Por lo que respecta al ingreso y promoción del resto de los servidores públicos a los órganos que ejerzan la función judicial en el Distrito Federal este se realizará mediante el sistema de carrera judicial.

## **2.5 Demarcaciones Territoriales o Delegaciones del Distrito Federal.**

Debido a que el presente trabajo de investigación esta enfocado a explicar las repercusiones que tiene en el Distrito Federal el Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal, creo que es importante analizar su naturaleza jurídica y sus facultades.

De acuerdo a lo establecido en la fracción II Base Tercera del artículo 122, dentro de la Administración Pública del Distrito Federal se establecen órganos político administrativos denominados Demarcaciones Territoriales, las cuales son denominadas por el Estatuto de Gobierno del Distrito como Delegaciones, aunque la C.P.E.U.M. no contempla esta denominación.

Existen dieciséis delegaciones en el Distrito Federal, las cuales están dirigidas cada una por un Jefe Delegacional, que es elegido cada tres años por medio del voto universal, libre, secreto y directo de sus ciudadanos, este cargo no contempla reelección.

Las licencias de los Jefes Delegacionales para ausentarse de su cargo, deben ser autorizadas por el Jefe de Gobierno, estas ausencias podrán ser hasta por noventa días, en caso de que sean por un periodo mayor, cualquiera que sea la causa, la Asamblea Legislativa del Distrito Federal designará, a propuesta, del Jefe de Gobierno y por mayoría absoluta de los diputados integrantes de la Legislatura, al sustituto.

Adicionalmente a la responsabilidad que todo servidor público tiene en el desempeño de su cargo, los Jefes Delegacionales pueden ser destituidos por la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, a propuesta del Jefe de Gobierno o de los Diputados, por alguna de las siguientes causas consideradas como graves por el E.G.D.F., en el artículo 108:

I. Por violaciones sistemáticas a la Constitución, al presente Estatuto o a las leyes federales y del Distrito Federal.

II. Por contravenir de manera grave y sistemática los reglamentos, acuerdos y demás resoluciones del Jefe de Gobierno del Distrito Federal.

III. Por realizar cualquier acto o incurrir en omisiones que afecten gravemente el funcionamiento de la Administración Pública del Distrito Federal o el orden público en la entidad.

IV. Por desempeñar cualquier otro empleo, cargo o comisión en la Federación, Estados, Distrito Federal o Municipios, durante el tiempo que dure su encargo, excepto las actividades docentes, académicas y de investigación científica no remuneradas.

V. Por invadir de manera reiterada y sistemática la esfera de competencia de la administración pública central o paraestatal del Distrito Federal.

VI. Por incumplir reiterada y sistemáticamente las resoluciones de los órganos jurisdiccionales Federales o del Distrito Federal.

VII. Por realizar actos que afecten gravemente las relaciones de la Delegación con el Jefe de Gobierno del Distrito Federal.

VIII. Por realizar actos que afecten de manera grave las relaciones del Jefe de Gobierno con los Poderes de la Unión.

Las causas de remoción pueden darse en caso de que los Jefes Delegaciones excedan las atribuciones que les han sido otorgadas, que no actúen con apego a Derecho y por actos que afecten las relaciones con el Jefe de Gobierno o los Poderes Federales, es decir si este servidor público se apega a las atribuciones que les han sido otorgadas no existirá razón para que sea removido de su cargo.

La petición de remoción será analizada por la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, la cual calificará la gravedad de la falta y dará derecho de audiencia al Jefe Delegacional para que pueda alegar lo que a su derecho convenga, así como ofrecer las pruebas que juzgue convenientes.

Si la Asamblea Legislativa del Distrito Federal considera procedente la remoción, su resolución será inatacable y surtirá efectos de inmediato. A propuesta del Jefe de Gobierno del Distrito Federal, la Asamblea Legislativa del Distrito Federal designará por mayoría absoluta al sustituto que terminará el periodo respectivo, es decir no se realizará una nueva elección.

El presupuesto necesario para que las Delegaciones puedan cumplir con todas las actividades que les han sido asignadas, deberá ser contemplado por el Jefe de Gobierno del Distrito Federal en el Proyecto de Presupuesto de Egresos que presente a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, tomando en cuenta criterios de población, marginación, infraestructura y equipamiento urbano.

Aunque se establece que las Delegaciones cuentan con autonomía en la administración del presupuesto que les sea asignado, deberán notificar al Jefe de Gobierno del Distrito Federal las transferencias que realicen, en el siguiente punto analizare su naturaleza jurídica, para poder entender la forma en la que pueden desempeñar las funciones que les han sido otorgadas.

#### **2.5.1 Naturaleza Jurídica de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal.**

Las Delegaciones son órganos desconcentrados, que se encuentran jerárquicamente subordinados al Jefe de Gobierno del Distrito Federal, son parte de la administración pública del Distrito Federal.

La desconcentración es una de las formas de organización administrativa, el maestro Rafael Martínez Morales define a las formas de organización administrativa de la siguiente manera "los sistemas como se estructuran los entes del poder ejecutivo están determinados por la liga jerárquica que con mayor o menor intensidad los vincula con el titular del propio poder ejecutivo, ya sea que ese titular se llame presidente, primer ministro, gabinete, gobernador o ayuntamiento. Las formas de organización son la manera como esta integrada la administración pública; como se ordenarán los órganos del poder público encargados de la actividad o función administrativa del Estado.

La ciencia del derecho administrativo estudia usualmente tres formas de organización administrativa:

- 1.La centralización.
- 2.La desconcentración

### 3.La descentralización."<sup>7</sup>.

Las Delegaciones al ser organismos desconcentrados, dependen del Jefe de Gobierno del Distrito Federal, pero cuentan con personalidad jurídica propia y con facultades de decisión y ejecución, así como autonomía funcional.

El artículo 36 de la Ley Orgánica de la Administración Pública establece la naturaleza jurídica de las Delegaciones:

**Artículo 36:**

Para una eficiente, ágil y oportuno estudio, planeación y despacho de los asuntos de la Administración Pública Centralizada del Distrito Federal, se podrán crear órganos desconcentrados en los términos del artículo 2 de esta Ley, mismos que estarán jerárquicamente subordinados al Jefe de Gobierno del Distrito o a la dependencia que éste determine y tendrán facultades específicas que establezcan los instrumentos jurídicos de su creación.

El establecimiento y la organización de los órganos desconcentrados se deberán atender los principios de simplificación, transparencia, racionalidad, funcionalidad, eficacia y coordinación.

Por tanto considero que la naturaleza jurídica de las Delegaciones del Distrito Federal es ser órganos desconcentrados, partes de la Administración Pública Centralizada del Distrito Federal y por tanto dependientes del Jefe de Gobierno del Distrito Federal.

Como he analizado, la desconcentración es una forma de organización, la cual puede ser explicada de la siguiente forma: "es propiamente una variante exitosa de la centralización, ya que los órganos que llevan a cabo todas, las actividades y actos administrativos, lo hacen en representación del órgano central que los creó, y nunca en virtud de facultades propias, ya que carecen de ellas, sin embargo, se le ha considerado como una forma intermedia entre la centralización y la descentralización."<sup>8</sup>.

Es decir la desconcentración administrativa es una forma de organización administrativa, en la que los órganos tienen una relación jerárquica con un órgano central, que les asigna facultades que le permiten una mayor

---

<sup>7</sup> MARTÍNEZ Morales Rafael. "Primer Curso de Derecho Administrativo". 2° ed. Harla. México, 1994. Pág. 51.

<sup>8</sup> GALINDO Camacho Miguel. "Teoría de la Administración Pública". Porrúa. México, 2000. Pág. 206.

capacidad de acción, pero siempre ligados al órgano central.

Para entender mejor el concepto de desconcentración administrativa, considero que es importante mencionar las características que establece el maestro Andrés Serra Rojas para este tipo de organización administrativa:

- "a) Es una forma que se sitúa dentro de la centralización administrativa. El organismo no se desliga de este régimen.
- b) La relación jerárquica se atenúa, pero no se elimina para limitar su labor, pero el poder central se reserva amplias facultades de mando de decisión de vigilancia y competencia. No ocupan la cúspide de la jerarquía administrativa.
- c) No gozan de autonomía económica aun cuando se señalan casos de excepción.
- d) La autonomía técnica es la verdadera justificación de la desconcentración"<sup>9</sup>.

Estas características las podemos encontrar en la Delegaciones, están ligadas al Jefe de Gobierno del Distrito Federal, que es titular de la administración pública en la Entidad, tienen libertad de actuación respecto algunas materias, pero siempre con la dirección del órgano central.

Se ha discutido si las delegaciones pueden ser considerados como órganos de gobierno del Distrito Federal, al respecto la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha emitido la siguiente Jurisprudencia:

"Instancia: Pleno de la Suprema Corte de Justicia Época: 9a. Época

Localización Novena Época Instancia: Pleno Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta Tomo: XVIII, Diciembre de 2003 Tesis: P./J. 64/2003 Página: 756 Materia: Constitucional, Administrativa Jurisprudencia.

Rubro CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. LA DECLARACIÓN DE INVALIDEZ DE NORMAS GENERALES IMPUGNADAS POR UNA DELEGACIÓN DEL DISTRITO FEDERAL TIENE EFECTOS RELATIVOS A LAS PARTES EN LA CONTROVERSIA.

Texto

De conformidad con el artículo 105, fracción I, penúltimo párrafo, de la C.P.E.U.M., y 42 de su ley reglamentaria, tratándose de controversias entre dos órganos de gobierno del Distrito Federal

---

<sup>9</sup> SERRA Rojas Andrés. Ob. Cit. Pág.510.

en las que se impugne una norma general, los efectos de la sentencia serán generales, sin hacer distinción alguna; sin embargo, tal supuesto encuentra una excepción cuando una de las partes en la controversia es una delegación, ya que si bien la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha determinado que, tratándose de las controversias constitucionales, las delegaciones constituyen un órgano de gobierno del Distrito Federal, también precisó que sólo es respecto del ámbito territorial que abarcan, a diferencia de los restantes órganos de gobierno de la entidad que sí tienen jurisdicción en todo el territorio, por lo que los efectos de la sentencia no podrían ser generales. Lo anterior, por virtud de que la reforma al artículo 122 constitucional, publicada en el Diario Oficial de la Federación el veintidós de agosto de mil novecientos noventa y seis, en la que se estableció la existencia de las delegaciones, con las características que actualmente detentan, es posterior a las que se hicieron al artículo 105 de la Constitución, de veinticinco de octubre de mil novecientos noventa y tres y treinta y uno de diciembre de mil novecientos noventa y cuatro, en las que se incluyó la hipótesis relativa a que este Alto Tribunal conocería de las controversias que se suscitaran entre órganos de gobierno del Distrito Federal sobre la constitucionalidad de sus disposiciones generales, de lo que se desprende que cuando se reformó el artículo 105 constitucional, para contemplar ese supuesto, únicamente existían con ese carácter la Asamblea Legislativa, el jefe de Gobierno y el Tribunal Superior de Justicia, los cuales tienen igual jerarquía y ejercen su competencia en todo el territorio del Distrito Federal; de ahí que el Órgano Reformador estableció que la declaratoria de invalidez debía tener efectos generales; sin embargo, con motivo de la posterior reforma al artículo 122 de la Constitución Federal, se estableció la existencia de las delegaciones con la naturaleza que ahora detentan y que les confiere el carácter también de órganos de gobierno, pero dentro de un ámbito geográficamente delimitado. En consecuencia, si una Delegación del Distrito Federal en una controversia constitucional impugna una norma general, se está en el supuesto que marca el último párrafo del artículo 105, fracción I, de la Constitución Federal relativo a que la declaratoria de invalidez sólo tendrá efectos respecto de las partes en la controversia.

Precedentes Controversia constitucional 28/2002. José Espina Von Roehrich en su carácter de Jefe Delegacional de la Demarcación Territorial en Benito Juárez, Distrito Federal, contra el Jefe de Gobierno del Distrito Federal. 4 de noviembre de 2003. Unanimidad de nueve votos. El Tribunal Pleno, en su sesión privada celebrada hoy seis de noviembre en curso, aprobó, con el número 64/2003, la tesis jurisprudencial que antecede. México, Distrito Federal, a seis de noviembre de dos mil tres"<sup>10</sup>.

De acuerdo con lo establecido por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, las delegaciones si son consideradas como órganos de gobierno pero dentro un ámbito geográfico delimitado, sólo pueden serlo en los límites de su demarcación territorial.

Derivado de todos los elementos que he analizado puedo decir que la naturaleza jurídica de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal es la de ser órganos de gobierno, desconcentrados, con facultades

---

<sup>10</sup> En [www.scjn.gob.mx](http://www.scjn.gob.mx),

sólo en su circunscripción y dependientes de la administración pública del Distrito Federal.

### **2.5.2 Facultades de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal.**

Las facultades otorgadas a las Demarcaciones Territoriales se encuentran limitadas y subordinadas al Jefe de Gobierno del Distrito Federal, lo anterior atendiendo a su naturaleza jurídica de órganos desconcentrados. Se le otorgan facultades de planeación, organización, normatividad, control, evaluación y operación, respecto a:

- Planeación del Desarrollo del Distrito Federal.
- La formulación y conducción de la políticas generales
- Regulación interna sobre organización, funciones y procedimientos de la Administración Pública y dentro de ésta, la relativa a órganos desconcentrados
- La administración de la Hacienda Pública del Distrito Federal.
- Adquisición, administración y enajenación de bienes del patrimonio de la Ciudad y fijación de lineamientos para su adquisición, uso y destino.
- Prestación o concesión de servicios públicos de cobertura general en la Ciudad.
- Prestación de servicios públicos y planeación y ejecución de impacto en el interior de su Delegación, de acuerdo con las facultades delegadas que para la contratación de estos servicios les otorgue el Jefe de Gobierno del Distrito Federal.
- Imposición de sanciones administrativas por infracciones a las leyes y reglamentos aplicables, de acuerdo con las competencias que se le han otorgado.
- Llevar a cabo la Dirección y coordinación de las unidades administrativas que tengan adscritas a sus respectivos ramos así como de las entidades paraestatales.
- Determinación de los sistemas de participación y coordinación de las delegaciones respecto a la prestación de servicios públicos de carácter general como suministro de agua potable, drenaje, tratamiento de aguas,

recolección de desechos en vías primarias, transporte público de pasajeros, protección civil, seguridad pública, educación, salud y abasto.

Es decir tienen responsabilidades restringidas en las materias de gobierno, administración y asuntos jurídicos, obras, servicios, protección civil y seguridad pública, conforme a lo establecido en el E.G.D.F. y la Ley Orgánica de la Administración Pública.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación ha realizado el análisis de las facultades de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal, en la siguiente Jurisprudencia el análisis se establece con la finalidad de establecer si los Jefes Delegacionales cuentan con autonomía de gestión del presupuesto que se les asigna.

Instancia: Pleno de la Suprema Corte de Justicia Época: 9a. Época

Localización Novena Época Instancia: Pleno Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta Tomo: XV, Abril de 2002

Tesis: P. XVII/2002 Página: 18 Materia: Común Tesis aislada. Rubro SENTENCIAS DE AMPARO. LOS JEFES DELEGACIONALES DEL DISTRITO FEDERAL ESTÁN OBLIGADOS AL PAGO DE DAÑOS Y PERJUICIOS, COMO CUMPLIMIENTO SUSTITUTO DE AQUÉLLAS, Y NO ASÍ SUS SUBALTERNOS.

Texto De la interpretación adminiculada, sistemática y armónica de los artículos 11, fracción II, 12, fracción III, 87, 104, 105, 108, 112 y 117 del Estatuto de Gobierno y lo., 2o., 38 y 39, fracciones VIII y LXXXVIII, de la Ley Orgánica de la Administración Pública, ambos ordenamientos del Distrito Federal, se desprende que: a) Los órganos políticos de cada demarcación territorial en que se divide el Distrito Federal, contarán con las atribuciones que señale el Estatuto de Gobierno y las leyes aplicables; b) Las delegaciones ejercerán con autonomía de gestión sus presupuestos, observando las disposiciones legales aplicables e informarán del ejercicio de sus asignaciones presupuestarias al jefe de Gobierno para los efectos de la cuenta pública; y, c) Son atribuciones de los jefes delegacionales, entre otras, dirigir las actividades de la administración pública de su delegación, velar por el cumplimiento de las disposiciones jurídicas, observar y hacer cumplir las resoluciones que emitan las autoridades jurisdiccionales y decidir sobre las transferencias presupuestarias que no afecten programas prioritarios, informando del ejercicio de esa atribución al jefe de Gobierno de manera trimestral. Con base en lo anterior, se concluye que si a los jefes delegacionales les corresponde dirigir las actividades de la administración pública de la demarcación territorial de la que son titulares y con ese propósito ejercen, administran y aplican con autonomía de gestión el presupuesto autorizado a la delegación, entonces son ellos quienes deben asumir las obligaciones derivadas de la resolución incidental de pago de daños y perjuicios, como cumplimiento sustituto de la sentencia de amparo, y no las autoridades subalternas que sólo los auxilian dentro del ámbito de sus facultades, en el desempeño de la función pública encomendada. Precedentes Incidente de inejecución 493/2001. Francisco Arteaga Aldana. 28 de febrero de 2002. Once votos. Ponente: Juan Díaz Romero. Secretario: Roberto Rodríguez Maldonado. El Tribunal Pleno, en su sesión privada celebrada hoy diecinueve de marzo en curso, aprobó, con el número XVII/2002, la tesis aislada que

antecede; y determinó que la votación es idónea para integrar tesis jurisprudencial. México, Distrito Federal, a diecinueve de marzo de dos mil dos.

De esta Jurisprudencia se desprende que los Jefes Delegacionales son los encargados de dirigir la administración pública de la demarcación de la que son titulares, cuentan con un presupuesto autorizado por la Asamblea Legislativa, que ejercen, administran y aplican con autonomía de gestión, imponiéndoseles la obligación de informar trimestralmente al Jefe de Gobierno el uso de estos recursos. Por tanto la actividad de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal, depende del Jefe de Gobierno del Distrito Federal, ya que son parte de la administración pública del Distrito Federal, lo cual no impide que cuenten con autonomía para realizar las actividades necesarias para satisfacer las necesidades de la demarcación.

## **CAPÍTULO 3: LEY DE COORDINACIÓN FISCAL.**

### **3.1 Antecedentes del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal.**

La Constitución Federal no establece una delimitación clara y precisa de las competencias tributarias entre la Federación y los Estados. En la Constitución de 1857 se estableció un sistema de concurrencia entre los poderes tributarios, situación que no se modificó en la Constitución de 1917.

Lo anterior originaba dificultad para el cobro de las contribuciones, así como para el pago de las mismas por los ciudadanos, ya que por una parte los estados se consideraban facultados para el cobro de determinada contribución y por el otro la federación también se consideraba facultada para el cobro de esa misma contribución; de modo que un ciudadano tenía una doble tributación y las autoridades no estaban limitadas para hacer el cobro coactivo de las contribuciones establecidas.

Al no estar especificadas las facultades impositivas entre la federación y los estados, los dos estaban facultados para establecer las contribuciones que les eran necesarias, el problema es que aún cuando si tenían facultades para establecerlas, la falta de coordinación entre ellos originaba que los ciudadanos contribuían en los tres órdenes de gobierno, ya que se daba el caso que una misma contribución era establecida en la federación y los estados, lo cual por supuesto hacía de estos gravámenes un acto de abuso para el contribuyente.

La C.P.E.U.M. faculta al Congreso de la Unión para establecer las contribuciones necesarias para cubrir el presupuesto, según lo que establece el artículo 73 fracción VII, mientras que los estados también cuentan con facultades para establecer las contribuciones necesarias para cubrir los presupuestos estatales, lo anterior de acuerdo con las facultades que se le otorgan en el artículo 124 de la Constitución Federal, por lo que respecta a los municipios, aún cuando no cuentan con

facultades para imponer contribuciones, el artículo 115 de la Constitución Federal faculta a las legislaturas locales para establecer las contribuciones que cubrirán sus necesidades.

Como he señalado, la C.P.E.U.M. plantea la posibilidad de que tanto la federación como los estados pueden establecer las contribuciones necesarias para cubrir el presupuesto, esta problemática fue abordada por el gobierno federal y la solución planteada fue establecer un sistema de participaciones en que los estados dejan de cobrar algunas contribuciones a cambio de que la federación les otorgara un monto de participación del total recaudado, considero que esto implica una dependencia de los estados hacia la federación, ya que dependían de los recursos que esta les otorgaba.

Marcela Astudillo habla acerca de la implantación de este sistema, "Es en 1922 cuando se establece el principio de conceder participaciones a los estados en algunos impuestos federales siempre que los gobiernos estatales no gravaran la misma fuente. Este mecanismo se utilizó a lo largo de todo el siglo XX. Así el primer impuesto que se aplicó bajo este esquema fue el de la extracción del petróleo"<sup>1</sup>.

Sin embargo, el implantar este sistema de coordinación no fue una tarea fácil, ya que debió conciliar las características y número de contribuciones a implantar, así como los montos de participación que les correspondieron a cada nivel de gobierno; para ello el gobierno federal convocó a los funcionarios de los estados a Convenciones Nacionales Fiscales, las cuales tenían como propósito resolver la problemática de la concurrencia de facultades tributarias.

Se dieron tres Convenciones Nacionales Fiscales, la primera de ellas fue en el año de 1925, el objetivo era establecer una delimitación entre los

---

<sup>1</sup> ASTUDILLO Moya Marcela. "La distribución de los impuestos entre la Federación, Estados y Municipios en el siglo XX". Porrúa. México, 2001. Pág. 16.

poderes tributarios de la federación y de los estados, las conclusiones obtenidas en esta Convención fueron:

"a) Los impuestos sobre la tierra y los edificios son exclusivos de los estados.

b) Los estados deben tener poder tributario exclusivo sobre los actos no mercantiles, sobre las concesiones otorgadas por autoridades locales y sobre los servicios públicos locales;

c) El poder tributario federal es exclusivo sobre el comercio y la industria; sin embargo, los estados deben participar en el producto de tales impuestos recaudados en cada estado, pero de acuerdo con una tasa uniforme para todos los estados;

d) Los impuestos sobre las herencias y las donaciones deben ser exclusivos de los estados, pero el gobierno federal debe participar en sus productos conforme a bases firmes;

e) Debe tratarse en forma separada a los impuestos especiales y futuras convenciones deben resolverse si deben ser establecidas por la federación o por los estados y ambas clases de entidades deben participar en sus productos.

f) Debe agregarse una nueva cédula a la Ley del Impuesto sobre la Renta a fin de gravar el ingreso de los bienes inmuebles edificados, cuyo producto debe ser exclusivo para los estados"<sup>2</sup>.

La solución planteada para resolver la concurrencia de facultades impositivas, sigue siendo establecer un sistema de participaciones, las conclusiones de esta convención no detallan la forma en la que se distribuirán, en términos generales se establece cuales contribuciones correspondían a la federación y cuales a los estados; los recursos que se generaban en los estados podían ser gravados por ellos, sin embargo aquellos que se derivaban del comercio o de la industria eran gravados por la federación y los estados sólo podían participar en sus productos.

---

<sup>2</sup> SERNA de la Garza José María. "Las Convenciones Nacionales Fiscales y el Federalismo fiscal en México". UNAM. Instituto de Investigaciones Jurídicas. México, 2004. Págs. 11,12.

Considero que esta primera convención no resuelve el problema de la concurrencia de facultades tributarias, sigue tomándose el sistema de participaciones como el medio para coordinar estas facultades, lo cual implicaba menores recursos para los estados.

"El problema que se presentó al poner en práctica algunas de las propuestas de esta convención es que los ingresos federales en lugar de incrementarse disminuyeron, empeorando la crisis financiera de los estados".<sup>3</sup>

El hecho de que los ingresos de la federación disminuyeran a través de la forma de recaudación que proponía la primera convención nacional fiscal, dio como resultado que los recursos destinados a los estados también disminuyeran, creo que era una cuestión lógica, ya que no es suficiente con señalar que contribuciones cobrará federación o estados, sino especificar un sistema en donde queden establecidas todos los mecanismos de recaudación y distribución de los recursos, en el que el reparto de los mismos se realizara de tal forma que los beneficios se vieran reflejados no solo en la federación, sino también en los estados.

La Segunda Convención Nacional Fiscal se da en 1933, también busca resolver el problema de la concurrencia de facultades impositivas entre la federación y los estados, situación que no logro resolverse con la Primera Convención. Pretende establecer una definición más precisa de las fuentes de ingresos tributarios que podía corresponder a cada uno de los niveles de gobierno. Las conclusiones de esta Convención fueron las siguientes:

"a) La base de la tributación local debe ser la imposición territorial, en todos sus aspectos. Consecuentemente, el gobierno federal no debe establecer impuestos sobre esa fuente, ni en forma de impuestos directos ni como tanto adicionales sobre los tributos locales. Tal poder tributario debe ser ejercido sobre toda la propiedad territorial dentro de sus respectivos territorios, excluyendo los inmuebles propiedad de la federación o de los municipios, destinados a servicios públicos o a vías

---

<sup>3</sup> ASTUDILLO Moya Marcela. Ob. Cit. Pág. 23.

generales de comunicación. Debe gravarse tanto la propiedad urbana como la rural, y tanto la edificada como la no edificada;

b) Los estados deben tener poder tributario exclusivo sobre todos los actos no mercantiles que puedan tener lugar dentro de sus respectivas jurisdicciones;

c) Asimismo, los estados deben tener un poder tributario exclusivo sobre los servicios públicos municipales y sobre las concesiones que otorguen dentro de su competencia;

d) Por otra parte, el gobierno federal debería tener poder tributario exclusivo sobre el comercio exterior (importaciones y exportaciones), sobre la renta (tanto de las sociedades como las personas físicas) y sobre la industria, cuando para ello se requieran formas especiales de tributación (impuestos especiales), pero en todos esos impuestos deben participar en sus productos tanto los estados como los municipios;

f) En los impuestos sobre las herencias y las donaciones, el poder tributario debe ser exclusivo de los estados, pero la Federación debe participar en el producto de dichos impuestos"<sup>4</sup>.

Las conclusiones de esta convención plantean que la base impositiva de los estados debe ser la imposición territorial, situación que era planteada en la anterior convención, sólo que esta vez se establece de manera expresa, la limitante a esta facultad es el hecho de que no podían gravarse los inmuebles propiedad de la federación.

Por lo que respecta al resto de las facultades impositivas, las conclusiones son similares a las de la anterior convención, sólo se agrego el poder tributario exclusivo de la federación sobre el comercio exterior, sobre la renta y sobre la industria, cuando se requieran formas especiales de tributación, es decir impuestos especiales, de esto los estados sólo podían participar en sus productos.

Una de las conclusiones de esta convención fue la pauta para la reforma 1934, de la C.P.E.U.M., se modificó el artículo 73 fracción X, otorgando

---

<sup>4</sup> SERNA de la Garza José María. Ob. Cit. Pág. 13.

facultad al Congreso de la Unión para legislar en materia eléctrica, y estableciéndose además que los estados y los municipios participarían en los ingresos que se recaudaran respecto a esta materia; es decir se eleva a rango constitucional la facultad que tienen los estados de participar en ingresos federales.

En 1942 se da otra reforma de la Constitución Federal, se establece en el artículo 73 fracción XXIX, la facultad del Congreso de la Unión para establecer contribuciones en materia de hidrocarburos, minería, industria cinematográfica, comercio, juegos con apuestas y sorteos, instituciones de crédito y energía eléctrica, banca central y trabajo y para establecer contribuciones sobre comercio exterior, aprovechamiento y explotación de recursos naturales propiedad de la nación, instituciones de crédito y sociedades de seguros, servicios públicos concesionados o explotados directamente por la Federación, contribuciones especiales sobre energía eléctrica, producción y consumo de tabacos labrados, gasolina y otros productos derivados del petróleo, cerillos y fósforos, aguamiel y productos de su fermentación, explotación forestal.

Esta reforma estableció que los estados tendrían derecho a participar en los productos de las contribuciones especiales, tal y como ocurrió con la reforma anterior, el sistema de participaciones sigue siendo el mecanismo para que los estados obtengan beneficios de la recaudación federal, sin embargo la importancia de esta reforma fue que se reservaron algunas fuentes que quedarían gravadas exclusivamente por la federación.

La tercera convención nacional fiscal se celebró en 1947, se adoptó un sistema en el que la federación y los estados aprovechaban las fuentes impositivas en el marco de una coordinación, cuyo propósito no fuese necesariamente el de eliminar la concurrencia, sino el de controlarla y orientarla, estableciendo un sistema de participaciones realmente eficaz que permitiera a la federación centralizar los recursos y otorgar participaciones a los estados, para que cubrieran sus necesidades, es decir coordinar las facultades impositivas establecidas por la Constitución Federal.

Las conclusiones de la tercera convención nacional fiscal de 1947 fueron:

- a) Abolir los impuestos locales y municipales sobre las remuneraciones del trabajo y sobre el producto de las inversiones de capital, para que sean gravadas una sola vez por la Federación. En dicho impuesto habrían de participar la Federación, los estados y los municipios en la proporción que de común acuerdo aprobasen los organismos legislativos correspondientes;
- b) Promover una legislación uniforme en materia de impuestos sobre herencias y legados, a través de una ley tipo;
- c) En materia de impuesto predial, debía ser local con participación de para los municipios;
- d) La hacienda municipal debía formarse principalmente con el producto de los impuestos sobre actividades de carácter local y de los derechos por la prestación de los servicios públicos a su cuidado; y con las participaciones en impuestos federales y estatales;
- e) Se consideraron como impuestos sobre actividades de carácter local los impuestos: sobre diversiones y espectáculos públicos; sobre los expendios al menudeo de artículos de primera necesidad que se señalasen las legislaturas locales; los mercados y el comercio ambulante al menudeo;
- f) Como derechos municipales se identificaron los de: aguas potables, registro, panteones, de cooperación por obras municipales de urbanización; y los que se causen por las autorizaciones, permisos y licencias que expida la autoridad municipal;
- g) Se propuso que se dictara por los estados una legislación uniforme para gravar el comercio, y que la Federación suprimiera todos los impuestos federales especiales al comercio como un paso previo al establecimiento de un impuesto sobre ventas al consumo;
- h) En cuanto a los impuestos especiales a la industria, su rendimiento se debía dividir en tres porciones fijas, para compartirse entre la Federación las entidades federativas y los municipios, y una parte más, con la cual se conformaría un fondo de reserva para auxiliar a cualquier estado que sufriera un déficit o desequilibrio en su presupuesto o para impulsar el desarrollo económico de las entidades que lo necesitasen;

i) Se recomendó el diseño y aprobación de un Plan Nacional de Árbitros, de común acuerdo entre la Federación y los estados, sin perder de vista las necesidades de los municipios"<sup>5</sup>.

En esta tercera convención se habla más de las participaciones que debían de otorgarse a los municipios, incluso se define que debe entenderse por derechos municipales, se habla nuevamente de los impuestos especiales, pero ahora buscando que su reparto sea equitativo entre los tres órdenes de gobierno, e incluso se piensa en la posibilidad de crear un fondo de reserva con los recursos obtenidos de estas contribuciones.

Como he mencionado, las tres convenciones nacionales fiscales buscan coordinar las facultades impositivas otorgadas por la Constitución Federal, sin embargo considero que en la práctica lo único que se lograba era otorgar amplias facultades a la federación y hacer cada vez más dependientes a los estados, pero no se estableció un sistema que realmente solucionara la problemática de la concurrencia de facultades impositivas, como puede observarse se establecen los catálogos de las contribuciones que serán cobradas, sin embargo no se especifica la forma en la que los estados participarán en los productos de la recaudación federal.

Creo que la tercera convención nacional fiscal es la que realmente marca la pauta para coordinar las facultades tributarias otorgadas por la Constitución Federal, ya que con ella en 1948 se da la creación de la Ley del Impuesto Sobre Ingresos Mercantiles, por medio del cual se establece un gravamen sobre el comercio y la industria que se comparte entre la federación y estados, derivado de esto se realizaron los primeros convenios de coordinación que celebraban los estados y la federación para el cobro de este impuesto, posteriormente este impuesto sería sustituido por el Impuesto al Valor Agregado.

No sólo el gobierno celebró convenciones para intentar resolver la problemática de la concurrencia de facultades impositivas entre la

---

<sup>5</sup> FLORES Zavala Ernesto. "Elementos de las finanzas públicas mexicanas". Porrúa. México, 1963. Pág. 345-354.

federación y los estados, la falta de coordinación de estas facultades originaba confusión y molestia para los contribuyentes, por lo que también convocaron a Convenciones Nacionales.

Así tenemos que se celebraron tres Convenciones Nacionales de Causantes en los años 1947, 1948 y 1950, se plantearon propuestas como la de establecer normas especiales que permitieran unificar la estructura fiscal, evitando así una doble tributación, también fue planteada la problemática de la defraudación fiscal, así como la necesidad de que las participaciones otorgadas a los estados se les dieran oportunamente. Sin embargo, estas convenciones no lograron resolver la problemática de la concurrencia de facultades impositivas, quedaron sólo como simples opiniones.

En 1948 se creó la Ley que regula el pago de participaciones en ingresos federales a las entidades federativas, como su nombre lo indica pretendía realizar una distribución eficaz y equitativa de los ingresos obtenidos por la Federación, no sólo con un catálogo de contribuciones sino con un sistema que realizara una distribución uniforme de las participaciones.

“En 1949 se publicó el reglamento de esta ley, con el cual se pretendía agilizar el pago de las participaciones a los estados ya que las liquidaciones de los causantes se acreditaban en una especie de cuenta de orden en el Banco de México”<sup>6</sup>.

Posteriormente entraría en vigor la Ley de Coordinación Fiscal entre la federación y los estados de 1953, que pretendía realizar una reglamentación más amplia de las participaciones otorgadas a los estados, esta ley reglamentó la forma de distribución de las participaciones estatales, hasta la entrada en vigor de la actual Ley de Coordinación Fiscal de 1980.

Sin embargo la reglamentación que realizaba la Ley de Coordinación Fiscal entre la federación y los estados de 1953, no resolvió la problemática de

---

<sup>6</sup> ASTUDILLO Moya Marcela. “El Federalismo y la Coordinación Impositiva en México”. Porrua. México, 1999. Pág. 128.

la distribución de los recursos a través de las participaciones estatales; existían diversos criterios para la distribución de estas participaciones a los estados, además de que el porcentaje de participación variaba según el tipo de impuesto, esto originaba que en la práctica los estados recibieran cada vez menos recursos de las participaciones otorgadas por la federación. En conclusión esta ley tampoco solucionaba la problemática de la concurrencia de facultades impositivas, ya que es sistema de distribución de las participaciones no era del todo benéfico para los estados.

Durante la vigencia de la Ley de Coordinación de 1953, las Convenciones Nacionales Fiscales fueron sustituidas por las Reuniones Nacionales de Tesoreros, la primera de estas reuniones fue realizada en 1975, Marcela Astudillo comenta que los principales objetivos planteados en estas reuniones eran:

- a) El fortalecimiento de los fiscos estatales y municipales.
- b) La armonización de los sistemas fiscales federales y estatales.
- c) La cooperación y el apoyo mutuo en las tareas de administración fiscal.
- d) A partir de la vigencia de la Ley de Coordinación Fiscal de 1980, el ajuste de la fórmula de distribución de los diversos fondos de participaciones"<sup>7</sup>.

Estas reuniones buscaban coadyuvar a establecer un sistema que coordinara las facultades impositivas otorgadas por la Constitución a la federación y estados.

Con la Ley de Coordinación Fiscal entre la federación y los estados de 1953 y hasta la entrada en vigor de la actual Ley de Coordinación Fiscal, el sistema de participaciones de los estados en impuestos federales era el siguiente:

"Existían impuestos federales en los que no se otorgaba participación alguna a las entidades federativas y sus municipios (importación y exportación, ISR causantes mayores y personas físicas, Timbre).

---

<sup>7</sup> Ibidem. Pág. 131.

Existían impuestos federales en los que sin el mandato constitucional, la federación invitaba a los estados a no establecer o suspender sus propios impuestos que gravaban las mismas fuentes, a cambio de lo cual se recibía una participación, previa declaratoria federal de que en el estado se cumplían las condiciones (llantas y cámaras de hule, cemento, artículos electrónicos, alfombras y tapetes, vidrio y cristal).

Existían impuestos federales en los que el estado recibía participaciones como resultado de la celebración de convenios donde aceptaban restricciones a la facultad impositiva.

Existía un conjunto de impuestos especiales federales en los que se otorgaban participación a entidades en cumplimiento de lo dispuesto en la fracción XIX del artículo 73 constitucional.

El monto de las participaciones otorgadas a estados y municipios en las leyes tributarias era muy variable de impuesto a impuesto, así como el procedimiento para su distribución, por lo que no existía certidumbre de su percepción"<sup>8</sup>.

El Sistema de Participaciones, descrito como una alternativa para resolver la problemática de la concurrencia de facultades impositivas, entre la federación y los estados, no era del todo eficaz, ya que en la práctica la distribución de las participaciones no se realizaba de manera uniforme, aunado a que el monto de estas era menor a lo que a cada estado debía recibir con respecto a lo que aportaba, además de que no todos los impuestos de la federación eran susceptibles de ser sujetos a participación para los estados. Lo anterior dio como consecuencia que en lugar de una coordinación fiscal, sólo existiera una centralización de los recursos por parte de la federación, la ley de Coordinación Fiscal de 1980 busca resolver esta problemática.

La Ley de Coordinación Fiscal de 1980, abrogó la Ley que regula el pago de las participaciones en ingresos federales de 1948, así como la Ley de Coordinación Fiscal entre la federación y los estados de 1953.

---

<sup>8</sup> REA Azpetia Elías Alfonso. Revista del Instituto para el desarrollo de las haciendas públicas. Edición especial conmemorativa de los 30 años al servicio de la hacienda pública. México, 2003. Pág. 173

### 3.1.1 Creación de la Ley de Coordinación Fiscal.

La Ley de Coordinación Fiscal de 1980, fue promulgada el 27 de diciembre de 1978, sin embargo en su artículo primero transitorio establece que entraría en vigor hasta el primero de enero de 1980, salvo las disposiciones del Capítulo IV, referente a los organismos en materia de coordinación, las cuales entraron en vigor el primero de enero de 1979.

La iniciativa para la creación de esta ley fue presentada por el Presidente José López Portillo, en la exposición de motivos se establecen las razones por las que es necesaria esta ley que contempla la creación de un Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, a manera de síntesis presentó algunos de los puntos que considero de mayor relevancia de esta iniciativa:

- La C.P.E.U.M. no ha separado las fuentes de tributación que deban corresponder a cada uno de los niveles de gobierno, con la sola excepción de la fracción XXIX del artículo 73.
- La circunstancia de que los textos constitucionales no delimitan campos impositivos federales, estatales y municipales, determina que tanto el Congreso de la Unión, como las Legislaturas de los Estados puedan establecer contribuciones sobre las mismas fuentes, cuando ello ocurre se da lugar a una múltiple tributación.
- Con el sistema de participaciones otorgadas a los estados por medio de las leyes federales, ha faltado uniformidad y armonía en cuanto al monto y procedimiento para distribuir las entre las diversas entidades federativas.
- Es necesario revisar todos los sistemas de participación y reunirlos en un solo sistema denominado Sistema Nacional de Coordinación Fiscal.
- Con el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal ya no se otorgan participaciones solo respecto a ciertos impuestos federales, sino que la parte que corresponde a estados y municipios se determina en función del total de los impuestos federales.
- Los estados de la República, en ejercicio de su soberanía, podrán solicitar adherirse al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal en cuyo

caso la Secretaría de Hacienda celebrará con ellos un convenio de adhesión.

La Ley de Coordinación Fiscal de 1980, tiene como objetivo lograr una coordinación real entre la federación y los estados, busca terminar con el reparto desigual de las participaciones a los estados, determinando las participaciones de manera global, del total de las contribuciones recaudadas por la federación y ya no sólo respecto algunas de ellas.

El reparto de las participaciones se unifica a través del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, los parámetros que se establecen para el reparto de las mismas no son solo respecto del lugar en donde se generan los recursos, sino también con base en el grado de desarrollo de los Estados.

"Con la Ley de Coordinación Fiscal de 1980 se modificó el sistema de participaciones, dándole tal preponderancia que prácticamente se le consideraba como la única forma posible de coordinación. Para que los estados lo aceptaran, el gobierno federal garantizó que de 1980 a 1982 el estado en cuestión recibiría más recursos (en términos de la tendencia de los incrementos) que con el sistema anterior"<sup>9</sup>.

Con el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal adoptado a partir de esta ley, los estados que decidan adherirse a él, tendrán los beneficios de obtener recursos de la recaudación federal obtenida, a cambio de que ellos dejen de gravar las fuentes establecidas en el convenio de adhesión.

Considero que la creación de esta Ley es de gran importancia para coordinar las facultades impositivas de la federación y los estados, no sólo con una centralización de recursos para la federación, sino con la garantía de que los estados adheridos a este sistema obtendrán recursos de la recaudación federal.

### **3.1.1.2 Ley de Coordinación Fiscal.**

---

<sup>9</sup>ASTUDILLO Moya Marcela. "El Federalismo y la Coordinación Impositiva en México". Ob. Cit. Pág. 143.

El objetivo de la Ley de Coordinación Fiscal esta especificado en su artículo 1 que establece:

"Esta ley tiene por objeto coordinar el sistema fiscal de la Federación con los Estados, Municipios y el Distrito Federal, establecer la participación que corresponda a sus haciendas públicas en los ingresos federales; distribuir entre ellos dichas participaciones; fijar reglas de colaboración administrativa entre las diversas autoridades fiscales; constituir los organismos en materia de coordinación fiscal y dar las bases de su organización y funcionamiento.....".

A continuación presento la explicación de cada uno de los objetivos establecidos por la Ley de Coordinación Fiscal:

**1.-Coordinar el sistema fiscal de la Federación con los Estados, Municipios y el Distrito Federal;** esta Ley busca coordinar la concurrencia de facultades impositivas otorgadas por la Constitución Federal a la Federación y los Estados, evitando con ello la doble tributación y mediante un mecanismo en el que los Estados y el Distrito Federal aceptan dejar de gravar algunas fuentes a cambio de obtener participaciones del total de los recursos federales recaudados.

**2.-Establecer la participación que corresponda a las haciendas públicas de los Estados, Municipios y el Distrito Federal en los ingresos federales;** se establece un fondo general de participaciones, que se constituirá con el 20% de la recaudación federal participable que obtenga la Federación en un ejercicio, el cual será dividido entre los Estados y Municipios, por medio de tres mecanismos de participación, el primero relacionado con el número de habitantes de cada entidad, el segundo relacionado con la eficiencia recaudatoria y el tercero que se distribuye en proporción inversa al número de habitantes de cada entidad, más adelante analizaremos cada uno de estos criterios de distribución.

**3.-Distribuir entre los Estados, Municipios y el Distrito Federal, las participaciones;** la Ley establece las formas en las que las entidades federativas y los municipios recibirán los montos de las participaciones

que les correspondan, según los diferentes criterios de distribución del fondo general de participaciones.

**4.-Fijar reglas de colaboración administrativa entre las diversas autoridades fiscales;** una de las mayores ventajas del sistema de participaciones se da precisamente en el campo administrativo, ya que al ser un solo nivel de gobierno el que exija la contribución, en este caso la federación, el contribuyente se evita tener que hacer varios tramites para el pago de la misma, por lo que respecta a la autoridad fiscal, el cobro de la contribución es más eficaz, en la ley se establece que se podrán celebrar convenios de coordinación, que comprenderán las funciones de Registro Federal de Contribuyentes, recaudación, fiscalización y administración, que serán ejercidas por las autoridades fiscales de las entidades o de los municipios.

**5.-Constituir los organismos en materia de coordinación fiscal y dar las bases de su organización y funcionamiento;** se establecen como órganos de coordinación a la Reunión Nacional de Funcionarios Fiscales, la Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales y el Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas, los cuales participaran en el desarrollo, vigilancia y perfeccionamiento del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal.

La coordinación fiscal por medio de las participaciones de los Estados en los recursos federales, es el método que se sigue utilizando para la coordinación de las facultades impositivas, aunado a los llamados Fondos de Aportaciones en los que la Federación destina recursos, con independencia de las participaciones otorgadas, para que los estados lleven a cabo determinados fines.

El Fondo General de Participaciones se integra con el 20% de la recaudación federal participable que obtenga la Federación en un ejercicio.

A su vez la recaudación federal participable será la que obtenga la federación por todos sus impuestos, así como por los derechos sobre la

extracción de petróleo y de minería, disminuidos con el total de las devoluciones por los mismos conceptos.

La Ley de Coordinación Fiscal establece que conceptos no se incluirán en la recaudación federal participable y son:

-Los derechos adicionales o extraordinarios sobre la extracción de petróleo.

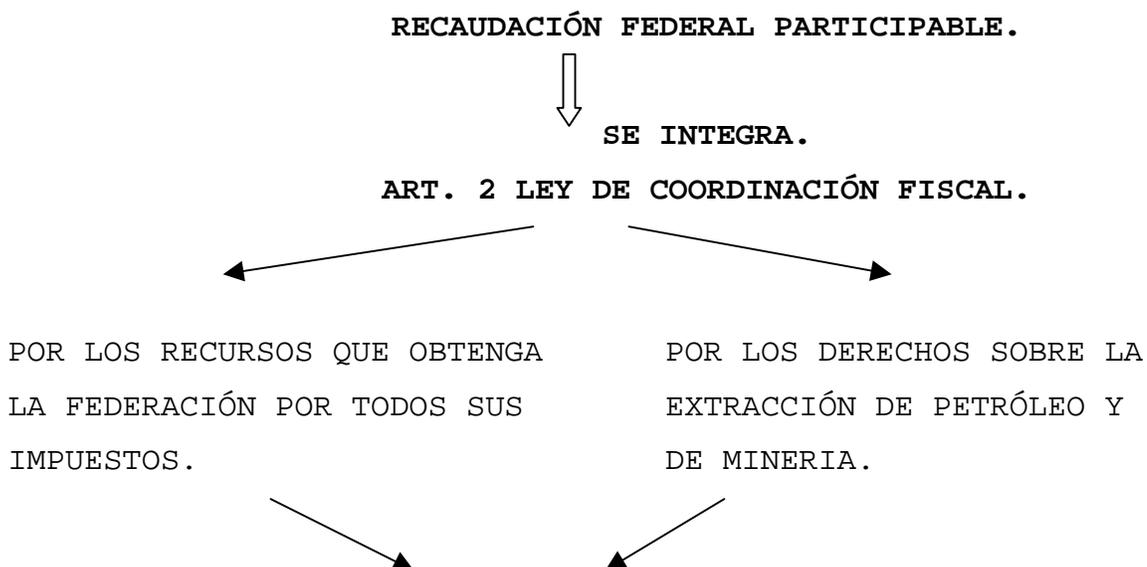
-Los incentivos que se establezcan en los convenios de colaboración administrativa.

-Los impuestos sobre tenencia o uso de vehículos y sobre automóviles nuevos de las entidades que hayan celebrado convenios de colaboración administrativa en materia de estos impuestos.

-La parte de recaudación correspondiente al impuesto especial sobre producción y servicios, ya que la ley específica en su artículo 3-A el porcentaje que recibirán las entidades por este impuesto.

-La parte de la recaudación correspondiente a los pequeños contribuyentes, esto debido a que la Ley de Coordinación Fiscal específica en su artículo 3-B, que los municipios de los estados y el Distrito Federal participaran en un 80% de la recaudación que se obtenga.

-Los excedentes de ingresos que obtenga la Federación por aplicar una tasa superior al 15% a los ingresos por la obtención de premios a que se refiere la Ley del Impuesto Sobre la Renta.



DISMINUIDOS CON EL TOTAL DE LAS  
DEVOLUCIONES POR LOS MISMOS CONCEPTOS.

Ya he hablado de la forma en la que se integra la recaudación federal participable, que son los recursos con los que se integra el Fondo General de Participaciones, el cual es determinado anualmente y se distribuye de acuerdo a lo que establece el artículo 2 de la Ley de Coordinación Fiscal y es de la siguiente forma:

El 45.17% en proporción directa al número de habitantes de cada Entidad en el ejercicio fiscal que se trate, es decir dependiendo del número de habitantes que tenga cada Entidad, será el monto que obtendrán de este 45.17%

El 45.17% de un coeficiente que toma en cuenta la eficiencia recaudatoria de cada Entidad, las que tengan mayor recaudación serán las que obtengan mayores recursos de este 45.17%, los impuestos que son tomados en cuenta para evaluar la recaudación de cada entidad son los impuestos federales sobre tenencia o uso de vehículos, especial sobre producción y servicios y sobre automóviles nuevos.

El 9.66% de la proporción inversa de participaciones que por cada habitante tenga cada entidad, esta proporción se obtiene sumando las participaciones otorgadas según los anteriores conceptos de distribución, creo con este porcentaje se trata de compensar a aquellas entidades que por sus poca población, o su bajo nivel recaudatorio obtienen menores recursos que el resto de las entidades.

Las participaciones que sean asignadas a los estados no pueden ser embargadas y no estarán destinadas a fines específicos, ni pueden estar sujetas a retención, salvo en los casos en que los estados y municipios hayan asumido obligaciones y que estas estuviesen autorizadas por las Legislaturas Locales e inscritas por la Secretaría de Hacienda y Crédito

Público en el Registro de Obligaciones y Empréstitos de las entidades y municipios.

### **3.1.2 Sistema Nacional de Coordinación Fiscal.**

El Sistema Nacional de Coordinación Fiscal fue creado con la Ley de Coordinación Fiscal de 1980, fue la forma en la que se solucionó la problemática de la concurrencia de facultades impositivas entre la federación y los estados.

Este Sistema consiste en que los estados celebran convenios de coordinación fiscal con la federación, con estos convenios limitan sus facultades tributarias, a cambio de obtener un porcentaje de la recaudación federal que se obtenga. El sistema esta encaminado a evitar una doble tributación, al delimitar las competencias para imponer contribuciones entre los estados miembros y la federación, así como para hacer una distribución equitativa de los recursos obtenidos por la federación, entre los estados que decidan adherirse a él.

Como he analizado a lo largo de este capítulo las facultades impositivas entre federación y estados no están delimitadas por la Constitución Federal, la Suprema Corte de Justicia de la Nación se ha pronunciado respecto al sistema constitucional en materia de impuestos, que justifica la necesidad de una coordinación fiscal entre los tres niveles de gobierno, esta es la Jurisprudencia emitida:

"La Constitución General no opta por una delimitación de la competencia federal y estatal para establecer impuestos, sino que sigue un sistema complejo, cuyas premisas fundamentales son las siguientes:

- a) Concurrencia contributiva de la Federación y los Estados en la mayoría de las fuentes de ingreso (artículos 73 fracción VII y 124)
- b) Limitaciones a la facultad impositiva de los Estados, mediante la reserva expresa y concreta de determinadas materias a la Federación (artículo 73, fracciones X y XXIX); y

c) Restricciones expresas a la potestad tributaria de los Estados (artículos 117, fracciones IV, V, VI y VII y 118)"<sup>10</sup>.

La concurrencia contributiva establecida por la Constitución Federal, permite que el Congreso de la Unión establezca las contribuciones que sean necesarias para cubrir el presupuesto, de acuerdo a lo que establece el artículo 73 fracción VII; por lo que respecta a los estados pueden establecer en sus presupuestos todas las contribuciones que les sean necesarias, según el principio establecido en el artículo 124 de la Constitución Federal, de que las facultades que no esta concedidas expresamente a la federación se entienden reservadas a los estados, por tanto las únicas limitantes que los estados tendrían para establecer contribuciones serían las establecidas en los artículo 73 fracciones X y XXIX, 117 fracciones IV, V, VI y VII y 118 de la C.P.E.U.M..

Para adherirse al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal es necesario que los estados, con la autorización de su Legislatura Local, celebren convenios con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, de no hacerlo recibirán sólo participaciones en los impuestos especiales consignados en el inciso quinto de la fracción XXIX del artículo 73 de la C.P.E.U.M., en la proporción que la ley secundaria federal establezca.

La adhesión al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal deberá realizarse íntegramente y no solo respecto algunos ingresos de la federación, la única excepción a esta regla se da respecto a los derechos, de los cuales las entidades federativas solicitaran a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público que realicen la declaratoria de suspensión respecto al cobro de derechos, situación que no afectara su adhesión al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal.

El Distrito Federal quedo incorporado a este Sistema por disposición de la Ley de Coordinación Fiscal, ya que en el momento en que entro en vigor esta ley, no contaba con órganos locales de gobierno, era un departamento administrativo que dependía del Ejecutivo Federal, por tanto en la

---

<sup>10</sup> JURISPRUDENCIA. Quinta época. Apéndice al tomo CXVIII, en [www.scjn.gob.mx](http://www.scjn.gob.mx).

exposición de motivos de la Ley de Coordinación Fiscal se establece que al ser el Congreso de la Unión el poder legislativo local del Distrito Federal, no tenía que celebrarse ningún convenio de adhesión, sino que quedaría adherido al entrar en vigor esta ley.

Al darse la reformas que cambiaron la organización del Distrito Federal y que le permitieron tener órganos de gobierno locales con facultades propias, la adhesión al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal que por disposición de la ley se hacía, tuvo que ser reformada, estableciéndose que el gobierno del Distrito Federal y la Secretaría de Hacienda y Crédito Público tenían que celebrar el convenio de adhesión a este sistema, por tanto se estableció un Convenio de Colaboración Administrativa en Materia Fiscal, el 5 de agosto de 2003, el cual es el que actualmente se encuentra vigente.

Actualmente todas las Entidades Federativas están adheridas al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, creo que es lógico ya que la adhesión a este sistema implica que tengan la garantía de obtener un gran número de recursos de la recaudación federal que se obtenga.

Las Entidades Federativas con autorización de sus Legislaturas Locales, pueden dar por terminado el convenio de adhesión al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, y tendrán derecho a participar solamente de la recaudación federal que se obtenga por los impuestos especiales establecidos en el artículo 73 fracción XXIX de la C.P.E.U.M.

Además de la solicitud de terminación del convenio que puede realizar la Secretaría de Hacienda y Crédito Público o las entidades federativas, la Ley de Coordinación Fiscal establece en su artículo 11 que cuando alguna de las entidades adheridas al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal violen lo previsto por los artículo 73 fracción XXIX, 117 fracciones IV a VII o 118 fracción I de la C.P.E.U.M. o falte a alguno de los convenios celebrados con la federación, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público podrá disminuir las participaciones de la entidad, en una cantidad equivalente al monto de recaudación que la misma obtenga o del estímulo

fiscal que se otorgue. Se le otorgará a la entidad un plazo mínimo de tres meses para que corrija los errores en los que haya incurrido, si la entidad no realiza las correcciones necesarias, se considera que deja de estar adherida al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal; las participaciones que iban a ser otorgados a esa entidad incrementarán el Fondo General de Participaciones del siguiente ejercicio fiscal.

Por lo que respecta al Distrito Federal, su actual Convenio de Colaboración establece en la cláusula trigésima primera, que las partes (Secretaría de Hacienda y Crédito Público y Distrito Federal), pueden dar por terminado el Convenio, mediante comunicación escrita a la otra parte, la declaratoria de terminación se publicará en la Gaceta Oficial del Distrito Federal y en el Diario Oficial de la Federación a más tardar dentro de los 30 días siguientes a su notificación y surtirá efectos al día siguiente de su publicación.

El gobierno Federal por conducto de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y los gobiernos de las entidades federativas por conducto de sus órganos hacendarios, participarán en el desarrollo, vigilancia y perfeccionamiento del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal a través de los siguientes organismos:

<b>ORGANISMOS</b> (sustituye a las Convenciones Nacionales <b>DE LA</b> <b>COORDINACIÓN</b> <b>FISCAL.</b>  <b>Art. 16 Ley de</b> <b>Coordinación</b> <b>Fiscal.</b>	{ a) Reunión Nacional de Funcionarios Fiscales <b>ENCARGADOS</b> Fiscales). b) Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales. c) Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas (Indetec). d) Junta de Coordinación fiscal.
--	---

La Reunión Nacional de Funcionarios Fiscales esta integrada por el Secretario de Hacienda y Crédito Público y por el titular del órgano hacendario de cada entidad, sus reuniones se celebrarán por lo menos una

vez al año, en la convocatoria se establecerán los asuntos que se tratarán. De acuerdo con el artículo 19 de la Ley de Coordinación Fiscal cuentan las siguientes facultades:

-Aprobar los reglamentos de funcionamiento de los organismos encargados de la coordinación fiscal.

-Establecer las aportaciones ordinarias y extraordinarias que deban cubrir la Federación y los Estados para el mantenimiento de los organismos encargados de la coordinación fiscal.

-Fungir como asamblea general para el Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas y aprobar sus presupuestos y programas.

-Proponer las medidas que estime convenientes para actualizar o mejorar el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal.

Considero que la facultad de mayor importancia que se le otorga a este organismo, es la de proponer las actualizaciones del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal que crea convenientes, sin embargo en la práctica estas pueden quedar como una simple propuesta, tal y como ocurría con las Convenciones Nacionales Fiscales, ya que no hay un medio que obligue al Ejecutivo Federal o a los gobiernos de las entidades federativas a tomar en cuenta estas propuestas y por tanto enviar una iniciativa que reforme el sistema.

Por lo que respecta a la Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales, esta integrada por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y por ocho entidades federativas, para elegir a estas entidades, la Ley las clasifica en ocho grupos, cada uno de estos elegirá a la entidad que los representará en la Comisión Permanente, esta representación será rotativa.

De acuerdo al artículo 21 de la Ley de Coordinación Fiscal la Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales tiene las siguientes facultades:

-Preparar las Reuniones Nacionales de Funcionarios Fiscales. -Preparar los proyectos de distribución de aportaciones ordinarias y extraordinarias para el sostenimiento de los organismos de coordinación.

-Fungir como consejo directivo del Instituto para el Desarrollo de las Haciendas Públicas y formular informes de las actividades de dicho Instituto.

-Vigilar la creación e incremento de los fondos de aportaciones, su distribución y las liquidaciones anuales que realice la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

-Formular dictámenes técnicos relativos a incumplimientos de los convenios celebrados por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y las Entidades Federativas adheridas al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal.

El Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas, es otro de los organismos creados para la coordinación fiscal, cuenta con personalidad jurídica y patrimonio propio, es el encargado de elaborar programas de capacitación en materia de coordinación fiscal para las Entidades Federativas.

Estos organismos buscan fortalecer la coordinación de facultades impositivas que con el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal se ha implantado, fomentando la participación de las Entidades Federativas.

### **3.2. Fondos de Aportaciones Federales.**

El Sistema Nacional de Coordinación Fiscal logro coordinar las facultades tributarias de la federación y las entidades federativas, sin que esto implicara un detrimento para las haciendas locales, sin embargo, los recursos que se otorgaban a las entidades federativas por medio de participaciones no eran suficientes para cubrir todas sus necesidades, por ello la federación tenía que implementar programas de apoyo adicionales, les otorgaba recursos destinados a salud y educación principalmente.

Lo anterior originó una iniciativa presentada por el Presidente Ernesto Zedillo, la cual proponía institucionalizar los recursos que eran destinados como apoyo a las entidades federativas, a través de la adición

de un capítulo a la Ley Coordinación Fiscal, en donde se establecerían fondos de aportaciones que serían destinados a fortalecer a las entidades federativas. Estos fondos de aportaciones serían considerados en un nuevo rubro para el Presupuesto de Egresos de la Federación, denominado ramo 33.

La iniciativa presentada por Ernesto Zedillo contemplaba la creación sólo de tres fondos de aportaciones, destinados a: educación básica, servicios de salud e infraestructura social, pero la Cámara de Diputados consideró que era necesario agregar dos fondos más denominados: fondo para el fortalecimiento de los Municipios y el Distrito Federal y fondo de aportaciones múltiples.

Fue así como el primero de enero de 1998, se publicó en el Diario Oficial de la Federación la adición de un nuevo Capítulo V a la Ley de Coordinación Fiscal, a través del cual se establecieron Fondos de Aportaciones Federales.

Inicialmente se establecieron cinco Fondos de Aportaciones Federales:

1. Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal.
2. Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud.
3. Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social.
4. Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y del Distrito Federal, este fondo cambió de nombre y se denomina actualmente Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal.
5. Fondo de Aportaciones Múltiples.

Posteriormente, en el año de 1999 se agregaron dos Fondos más:

6. Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal.
7. Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud.

La integración y distribución de estos fondos será analizada más adelante.

### **3.2.1 Definición de Fondos de Aportaciones:**

Son transferencias federales que la federación otorga a los estados y municipios, condicionando su gasto al cumplimiento de ciertos objetivos, que para cada tipo de aportación establece la ley.

Es importante establecer cual es la diferencia que existe entre las participaciones otorgadas a las entidades federativas y los fondos de aportaciones, estos son creados para un fin específico al cual tienen que destinar las entidades federativas, mientras que los recursos que obtienen de las participaciones no tienen que destinarse a un fin específico, simplemente tienen que ser usados en la entidad.

### **3.2.2 Fondos de Aportaciones Federales contempladas en la Ley de Coordinación Fiscal.**

El artículo 25 de la Ley de Coordinación Fiscal establece que los fondos son recursos que la federación transfiere a las haciendas públicas de los estados, el Distrito Federal y los municipios, su gasto se encuentra condicionado a la realización de determinado fin.

Actualmente la Ley de Coordinación Fiscal contempla siete fondos de Aportaciones que son:

#### **1. Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal:**

Se determinará anualmente en el Presupuesto de Egresos de la Federación, su monto se establece tomando como base el registro común de escuelas, la plantilla de personal de estas, así como el monto de los recursos que hayan sido asignados para este fondo en el ejercicio anterior, adicionándole las ampliaciones presupuestales autorizadas.

La ley de Coordinación Fiscal no especifica a que fines tienen que ser destinados los recursos de este fondo, se establece que tienen que ser tomados de la Ley General de Educación, de sus artículos 13 y 16.

De acuerdo a lo que establecen estos artículos, los recursos de este fondo tienen que ser destinados a los siguientes fines:

-Prestar los servicios de educación inicial, básica incluyendo la indígena, especial, así como la normal.

-Para la formación de maestros, así como para la actualización, capacitación y superación profesional de maestros de educación básica.

La Ley de Coordinación fiscal establece en su artículo 28, que las autoridades federales y las de las entidades federativas, se reunirán para analizar el uso que se da a estos recursos, para fomentar que su uso sea equitativo y cumpla eficazmente con los fines planteados.

Es decir este fondo es creado para hacer más eficaz la prestación de los servicios de educación en el territorio nacional, buscando la capacitación y actualización constante de los profesores encargados de prestarlos.

El artículo 3º de la C.P.E.U.M., faculta al Congreso de la Unión para dictar las leyes para distribuir la función educativa entre los tres niveles de gobierno, así como para establecer los recursos que sean necesarios para desempeñar estas funciones, con la creación de este fondo se cumple con esta obligación y se busca garantizar que las Entidades Federativas presten servicios de educación de calidad.

## **2. Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud.**

El monto de este fondo es determinado en el Presupuesto de Egresos de la Federación, tomando como base:

➤ El inventario de infraestructura médica y la plantilla de personal utilizados para los cálculos de los recursos presupuestarios transferidos a las entidades federativas con motivo de los Acuerdos de Coordinación para la Descentralización Integral de los Servicios de Salud, incluyendo las erogaciones que correspondan por concepto de impuestos federales y aportaciones de seguridad nacional.

➤ Los recursos que se hayan asignado en el Presupuesto de Egresos de la Federación en el ejercicio fiscal anterior para cubrir gastos de operación e inversión, excluyendo a los gastos eventuales por estos conceptos, que la Federación y las entidades correspondientes convengan como no susceptibles de presupuestarse en el ejercicio siguiente y por los recursos que para iguales fines sean aprobados.

➤ Por los recursos que destinados en el Presupuesto de Egresos de la Federación para promover la equidad en los servicios de salud.

La Ley de Coordinación Fiscal en su artículo 31 establece una fórmula de distribución para estos recursos, que toma en cuenta criterios de mortalidad, marginación, población abierta, estos criterios son publicados por la Secretaría de Salud anualmente en el Consejo Nacional de Salud, obviamente en la distribución de estos recursos debe tomarse en cuenta recursos que se hayan establecido para este fondo en el presupuesto de egresos.

La salud es un derecho esencial de todos, por tanto debe buscarse que las Entidades Federativas cuenten con los recursos suficientes para prestar los servicios de salud que les sean necesarios, precisamente los recursos de este fondo buscan esto, planteando que la distribución de estos recursos sea equitativa de acuerdo a las necesidades de cada Entidad.

### **3. Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social:**

Los recursos que los estados obtengan por medio de este fondo deben ser destinados exclusivamente para el financiamiento de obras, acciones sociales básicas y a inversiones que beneficien directamente a sectores de su población que se encuentren en condiciones de rezago social y pobreza extrema, en los siguientes rubros:

Los Municipios deben utilizar estos recursos en: agua potable, alcantarillado, drenaje y letrinas, urbanización municipal, electrificación rural y de colonias pobres, infraestructura básica de salud, infraestructura básica educativa, mejoramiento de vivienda, caminos rurales e infraestructura productiva social.

Por lo respecta a los Estados deben utilizar los recursos de este fondo en obras y acciones de alcance o ámbito de beneficio regional o intermunicipal, es decir finalmente todos los recursos de este fondo se plantean para beneficio de los Municipios directa o indirectamente.

Este fondo es determinado anualmente en el Presupuesto de Egresos de la Federación, esta integrado por el 2.5% de la recaudación federal participable, este porcentaje será distribuido en las dos subdivisiones que la Ley de Coordinación Fiscal realiza de este fondo, que son:

- Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal, al cual le corresponde el 2.197%.
- Fondo de Aportaciones de Infraestructura Social Estatal, al que le corresponde el .303%.

Los recursos de este fondo se distribuyen tomando en cuenta el Índice Global de Pobreza, que surge de una fórmula que toma en cuenta el ingreso per capita, nivel educativo promedio por hogar, disponibilidad de espacio en la vivienda, disponibilidad de drenaje, disponibilidad de electricidad-combustible para cocinar. El monto que cada estado reciba se realiza en función de la proporción que le corresponda de la pobreza extrema a nivel nacional; para la distribución que los Estados realizarán de estos recursos a los Municipios, deberá utilizar la información estadística más reciente de las variables de rezago social publicadas por el INEGI, si esta información no es suficiente para la distribución de los recursos, se debe tomar en cuenta los siguientes criterios:

- La población ocupada de cada Municipios que perciba menos de dos salarios mínimos.
- El número de habitantes de 15 años o más que no sepan leer y escribir.
- Población que habite en viviendas sin drenaje.
- Población que no cuente con luz eléctrica.

Para evitar confusión en la distribución de estos recursos la Secretaría de Desarrollo Social publicará en el Diario Oficial de la Federación, las variables y fuentes de información de cada municipio.

Este fondo no busca terminar con el rezago social y la pobreza que existe en un gran número de Municipios de nuestro país, se busca que las condiciones de vida de los habitantes de estos Municipios sean mejoradas con estos recursos, los fines a los que pueden destinarse son muy

amplios, pero todos plantean dotar de la infraestructura de servicios básica a los municipios más pobres.

**4. Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal;** este fondo será analizado en el capítulo cuarto del presente trabajo de investigación.

**5. Fondo de Aportaciones Múltiples.**

Es determinado anualmente en el Presupuesto de Egresos de la Federación, con un monto equivalente al .814% de la recaudación federal participable.

Los recursos de este fondo se destinarán exclusivamente al otorgamiento de desayunos escolares, apoyos alimentarios y de asistencia social a la población en condiciones de pobreza extrema, apoyos a la población en desamparo, así como a la construcción, equipamiento y rehabilitación de infraestructura física de los niveles de educación básica y superior en su modalidad universitaria.

Se establece que las reglas para la asignación de los recursos se determinaran en el Presupuesto de Egresos de la Federación, lo que implica que en cada ejercicio fiscal existan diferentes reglas de aplicación.

**6. Fondo de Aportaciones para la Educación Tecnológica y de Adultos.**

Esta destinado para prestar lo servicios de educación tecnológica y de educación para adultos, cuya operación asuman las Entidades Federativas, de conformidad con los convenios de coordinación suscritos con el gobierno federal.

Se determina a partir de lo registros de planteles, de instalaciones educativas y de plantillas de personal, así como los recursos transferidos a este fondo el ejercicio fiscal anterior, adicionándole las ampliaciones presupuestales autorizadas y la actualización de los gastos de operación.

En el caso de los de los servicios de educación para adultos la ley establece que su distribución se realizará mediante fórmulas que consideren las prioridades específicas y estratégicas compensatorias para el abatimiento del rezago en materia de alfabetización, educación básica y formación para el trabajo. Las formulas deberán publicarse por la Secretaría de Educación Pública en el Diario Oficial.

#### **7. Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública de los Estados y del Distrito Federal.**

El monto de este fondo se establecerá en el Presupuesto de Egresos de la Federación a partir de una propuesta que la Secretaría de Gobernación hace a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

El Consejo Nacional de Seguridad Pública determinara los criterios para la distribución de los recursos de este fondo, entre los estados, tomando en cuenta los siguientes elementos: número de habitantes, índice de ocupación penitenciaria, tasa de crecimiento anual de indiciados y sentenciados, así como el avance en la aplicación del Programa Nacional de Seguridad Pública en materia de profesionalización, equipamiento, modernización tecnológica e infraestructura.

La Ley de Coordinación Fiscal establece que los recursos de este fondo se destinaran exclusivamente a: el reclutamiento, selección, depuración, evaluación y formación de los recursos humanos vinculados con la Seguridad Pública, complementar las dotaciones de agente del Ministerio Público, policías judiciales, peritos policías preventivos y custodios, así como su equipamiento; establecimiento de la red nacional de telecomunicaciones e informática para la seguridad pública, la construcción, mejoramiento o ampliación de las instalaciones para la procuración e impartición de justicia y de los centros de readaptación social y el seguimiento y evaluación de los programas.

Los criterios para la distribución de estos recursos serán tomados de lo establecido en el Sistema Nacional de Seguridad Pública, los cuales son aprobados por el Consejo Nacional de Seguridad Pública:

I. Número de habitantes de los Estados y del Distrito Federal.

- II. Índice delictivo.
- III. Índice de Ocupación Penitenciaria.
- IV. Avance en la aplicación del Programa Nacional de Seguridad Pública.
- V. Proyectos nacionales convenidos en proceso.

Todos los recursos que las Entidades Federativas obtengan a través de los fondos de aportaciones son inembargables y deben ser destinados a los fines que cada fondo establezca.

La fiscalización del uso de estos recursos se realizará en primera instancia por los órganos de fiscalización locales, ya que son incorporados a sus presupuestos como ingresos propios, en última instancia corresponde a la Auditoría Superior de la Federación de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión vigilar que los recursos de estos fondos sean destinados a los fines para los que fueron creados.

Los fines a los que se deben destinar los recursos de los Fondos de Aportaciones Federales, son muy amplios y generales, lo que permite que aún cuando las Entidades Federativas sólo puedan destinarlos para la realización de estos fines, cuenten con un campo de acción muy amplio.

**CAPITULO 4: FONDO DE APORTACIONES PARA EL FORTALECIMIENTO DE  
LOS MUNICIPIOS Y LAS DEMARCACIONES TERRITORIALES DEL DISTRITO  
FEDERAL.**

**4.1 Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los  
Municipios y las Demarcaciones Territoriales del Distrito  
Federal. Definición.**

El Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal, es uno de los fondos contemplados en el capítulo V de la Ley de Coordinación Fiscal, como hemos señalado, estos fondos son recursos de la recaudación federal participable, que la Federación transfiere a los estados y municipios para la realización de un fin determinado por cada fondo.

Los Fondos de Aportaciones contemplados en la ley son:

1. Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal.
2. Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud.
3. Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social.
4. Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal.
5. Fondo de Aportaciones Múltiples.
6. Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal.
7. Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud.

Cada uno de estos fondos ha sido analizado en el capítulo anterior, ahora mi estudio se enfocará al Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal.

La creación de este fondo se dio en el año de 1997, en ese entonces se le denominaba sólo Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y el Distrito Federal.

Al darse la creación de este fondo en 1997, se establece que el monto a repartir era el equivalente al 2.5% de la recaudación federal participable, pero que para el ejercicio de 1998 se conformaría sólo con el 1.5%, en ese año los recursos de este fondo eran repartidos entre todas las Entidades Federativas, dependiendo del número de habitantes que cada una tenía.

Sin embargo el 2.5% al que se hace referencia nunca se repartió, ya que en 1998 se hicieron nuevas reformas a la ley y se estableció que el porcentaje a repartir era del 2.35% de la recaudación federal participable, además de que se excluyó al Distrito Federal de este fondo. En la exposición de motivos de esta reforma el Ejecutivo Federal plantea la necesidad de que los recursos destinados a este fondo sean disminuidos, propone que el 1.5% repartido en el ejercicio fiscal de 1998 sea el porcentaje que se destine siempre para este fondo; sin embargo, la Cámara de Diputados consideró que no debía disminuirse en esa proporción, que la solución era destinar sólo un 2.35% de la recaudación federal participable y lo más importante, propone que el Distrito Federal sea eliminado de este fondo, argumentando que no tenían porque otorgársele recursos si no contaba con municipios; de esta forma se lograba que aunque el porcentaje destinado a este fondo se disminuyera, el resto de las Entidades Federativas no se vieran afectadas, ya que quitando al Distrito Federal, la proporción que recibirían era mayor.

Fue muy grave la reforma a la que hemos hecho referencia, ya que al eliminar al Distrito Federal de este fondo se plantea que sus habitantes no cuentan con los mismos derechos que los del resto de la Entidades Federativas, si bien es cierto que no cuenta con municipios y que en ese entonces no contaba con el régimen actual de organización y dependía de los órganos federales, creo que las necesidades de su población eran las mismas que el resto de las entidades, aún cuando fuera dependiente de los Poderes Federales siempre ha sido considerado como una parte de la Federación, por tanto considero que esta reforma fue incorrecta, pues aunque no cuente con municipios sus habitantes no tenían porque ser sacrificados para que el resto de las entidades contaran con mayores recursos.

Derivado de lo anterior en los ejercicios fiscales de 1999 y 2000 el fondo se denominó "Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios" y en esos ejercicios fiscales el Distrito Federal no recibió recursos de este fondo.

El 28 de Diciembre de 2000, nuevamente este fondo es modificado, se incorpora al Distrito Federal, en la exposición de motivos de esta reforma se establece que debe ser incorporado ya que aunque no cuenta con municipios, las modificaciones realizadas a su régimen interior le permiten contar con autonomía, se hace notar que sus Demarcaciones Territoriales son órganos desconcentrados del Jefe de Gobierno del Distrito Federal, lo que implica que puedan administrar los recursos que les sean destinados.

Sin embargo la incorporación que se hace del Distrito Federal en el año 2000, sigue planteando un trato diferenciado, ya que los recursos que se le otorgan, no son con base en su número de habitantes, sino en un porcentaje fijo de la recaudación federal participable, el argumento señalado en la exposición de motivos, fue que si al Distrito Federal se le otorgaban recursos de igual forma que a las demás Entidades Federativas, es decir tomando en cuenta su número de habitantes, ocasionaría que el resto de las entidades se viera afectada, ya que su porcentaje de participación disminuiría.

Creo que la incorporación que se hizo del Distrito Federal no fue correcta, es cierto que si se le otorgaban recursos tomando en cuenta su número de habitantes, el resto de las entidades se vería afectada, porque su porcentaje disminuiría, ¿porque los habitantes del Distrito Federal tienen que ser sacrificados?, debió tomarse en cuenta que el hecho de que sea la ciudad más importante y grande del país implica también que es la que más aporta en la conformación de la recaudación federal participable. Considero que la forma de otorgársele recursos al Distrito Federal debe ser igual que el resto de las Entidades Federativas.

El Fondo de Aportaciones quedo conformado con el 2.35% de la recaudación federal participable, que es otorgado a las entidades federativas dependiendo de su número de habitantes y al Distrito Federal con el 0.2123% de la recaudación federal participable, según estimación que de la misma se realice en el propio presupuesto, con base en lo que al efecto establezca la Ley de Ingresos de la Federación para ese ejercicio.

Los recursos que se otorgan a través de los fondos de aportaciones tratados en el capítulo anterior son destinados a un fin específico, los otorgados a través del Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal, deben destinarse exclusivamente a cubrir las necesidades de sus requerimientos, dando prioridad al cumplimiento de sus obligaciones financieras y a la atención de las necesidades directamente vinculadas con la seguridad pública de sus habitantes, tal y como lo establece el artículo 37 de la Ley de Coordinación Fiscal.

"Artículo 37: Las aportaciones federales que con cargo al Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal, reciban los Municipios a través de los Estados y las Demarcaciones Territoriales por conducto del Distrito Federal, se destinarán exclusivamente a la satisfacción de sus requerimientos, dando prioridad al cumplimiento de sus obligaciones financieras y a la atención de las necesidades directamente vinculadas a la seguridad pública de sus habitantes...."

De la simple lectura de este artículo no encuentro un objetivo específico al que deban destinarse los recursos de este fondo, a continuación presento un análisis de los objetivos planteados.

La Ley de Coordinación Fiscal establece que estos recursos deben destinarse exclusivamente a la satisfacción de sus requerimientos, sin especificar que debe entenderse por requerimientos, el Diccionario de la Real Academia Española define requerimiento como, "La acción y efecto de requerir.

2.En derecho es un acto judicial por el que se intima que se haga o se deje de ejecutar una cosa. 3.Aviso, manifestación o pregunta que se hace generalmente bajo la fe notarial a alguna persona exigiendo o interesando de ella que exprese y declare su actitud y respuesta"<sup>1</sup>.

De la definición de requerimiento no puede concluirse un fin específico al que deban ser destinados los recursos de este fondo, esto otorga libertad subjetiva para el uso de estos recursos, ya que da lugar a que la interpretación no sea igual en todas las Entidades Federativas.

Requerimiento es sinónimo de necesidad, por tanto las entidades federativas podrán usarlo para cubrir sus necesidades, teniendo la limitante de que deben ser usados dando prioridad al cumplimiento de sus obligaciones financieras y a la atención de las necesidades directamente vinculadas con la seguridad pública de sus habitantes. Sin embargo creo que en lugar de limitar el uso de estos recursos, amplía el panorama que tendrán para su uso, ya que como sucede con la hipótesis anterior, no se establece a que obligaciones financieras se destinaran, ni que debe entenderse como necesidades que se encuentran directamente vinculadas con las necesidades de seguridad pública de los habitantes y mucho menos se establece que porcentaje tiene que destinarse a cada de uno de estos rubros, esto vuelve más ambiguo el fin al que pueden ser destinados los recursos de este fondo.

---

<sup>1</sup> Diccionario de la Lengua Española. Real Academia Española. 21 ed. Tomo II. Mateu, Cromo Artes Gráficas. Madrid, 1992. Pág. 1778.

El artículo 2 de la Ley de Seguridad Pública del Distrito Federal establece:

"Artículo 2.-La seguridad pública es un servicio cuya prestación, en el marco de respeto de las garantías individuales, corresponde en forma exclusiva al Estado, y tiene por objeto:

I.-Mantener el orden público.

II.- Proteger la integridad física de las personas así como de sus bienes.

III.- Prevenir la comisión de delitos e infracciones a los reglamentos gubernativos y de policía.

IV.- Colaborar en la investigación y persecución de los delitos.

V.- Auxiliar a la población en caso de siniestros y desastres....."

En el caso del Distrito Federal, las demarcaciones territoriales podrán destinar los recursos de este fondo a cualquiera de los objetivos señalados en la Ley de Seguridad Pública del Distrito Federal y estarán cumpliendo con el fin establecido por el fondo.

Es decir todos los fines a los que pueden destinarse estos recursos permiten una interpretación subjetiva, lo que implica que cada Entidad Federativa pueda usarlo de diversas formas, siempre y cuando se apegue a uno de los anteriores objetivos, teniendo un amplio margen de acción.

La Ley de Coordinación Fiscal debería ser más específica en los fines a los que pueden ser destinados los recursos de este fondo, definiendo cada uno de ellos, esto permitiría uniformar el criterio para su uso y vigilar que realmente se destinen al fin planteado.

Por mi parte la definición que puedo dar al Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal es que son los recursos de la recaudación federal participable equivalentes al 2.35%, que la Federación destina a los

Estados tomando en cuenta su número de habitantes y entre el Distrito Federal tomando en cuenta el .2123% de esta recaudación; para que estos a su vez repartan estos recursos entre sus municipios o en el caso del Distrito Federal entre sus Demarcaciones Territoriales, tomando en cuenta también el número de habitantes de cada uno de ellos y teniendo como objetivo el fortalecer las haciendas locales, mediante el cumplimiento de los compromisos de carácter financiero que hayan adquirido, así como para mejorar las condiciones de seguridad pública de la población de cada Municipio y Demarcación Territorial.

#### **4.2 Método para la asignación de los recursos a los municipios y a las demarcaciones territoriales del Distrito Federal.**

Para el ejercicio fiscal 2005 en el Presupuesto de Egresos de la Federación se destinaron \$26,405,690,407.00 para el Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal, el artículo 36 de la Ley de Coordinación Fiscal establece como se determinará este Fondo.

##### **Artículo 36:**

"El Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal se determinará anualmente en el Presupuesto de Egresos de la Federación con recursos federales, por un monto equivalentes, sólo para efectos de referencia, como sigue:

a) Con el 2.35% de la recaudación federal participable a que se refiere el artículo 2 de esta Ley, según estimación que de la misma se realice en el propio presupuesto, con base en lo que al efecto establezca la Ley de Ingresos de la Federación para ese ejercicio. Este Fondo se enterará mensualmente por partes iguales a los Municipios por conducto de los Estados, de manera ágil y directa y sin más limitantes ni restricciones, incluyendo aquellas de carácter administrativo, que las correspondientes a los fines que se establecen en el artículo 37 de este ordenamiento.

b) Al Distrito Federal y a sus Demarcaciones Territoriales, los fondos correspondientes les serán entregados en la misma forma que al resto de los Estados y Municipios, pero calculados como el 0.2123% de la recaudación federal participable, según estimación que de la misma se realice en el propio presupuesto, con base en lo que al efecto establezca la Ley de Ingresos de la Federación para ese ejercicio.

Al efecto, los Gobiernos Estatales y el Distrito Federal deberán publicar en su respectivo Periódico Oficial las variables y fórmulas utilizadas para determinar los montos que correspondan a cada Municipio o Demarcación Territorial por concepto de este Fondo, así como el calendario de ministraciones, a más tardar el 31 de enero de cada año.

Para efectos del entero a que se refiere el párrafo anterior no procederán los anticipos a que se refiere el segundo párrafo del artículo 7 de esta Ley".

Para la determinación del Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal se establecen dos porcentajes "para efectos de referencia", entonces podría pensarse que estos no son variables que se toman en cuenta para la asignación de los recursos, pero no es así en la práctica con base en ellos se hace la determinación del monto del Fondo.

Así el Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal esta conformado por:

- El 2.35% de la recaudación federal participable que corresponde a los estados.
- El .2123% de la recaudación federal participable para Distrito Federal.

A los estados se les da 2.35% y el Distrito Federal un .2123%, no es verdad que los porcentajes establecidos para la distribución de este fondo sean sólo para efectos de referencia, pues con relación a ellos se da la distribución de los recursos del fondo.

Para el ejercicio fiscal de 2005 se estimó una recaudación federal participable de \$1,030,546,400,000.00 la fórmula para calcular el monto total del Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal quedaría de la siguiente manera:

ESTADOS:  $2.35\% \times \$1,030,546,400,000 = \$24,217,840,400.00$

DISTRITO FEDERAL:  $.2123\% \times = \$2,187,850,007.00$

**TOTAL FONDO DE APORTACIONES PARA EL FORTALECIMIENTO DE LOS MUNICIPIOS Y LAS DEMARCACIONES TERRITORIALES DEL DISTRITO FEDERAL:**

$\$24,217,840,400.00 + 2,187,850,007.00 = \$26,405,690,407.00$

El Fondo quedó conformado con \$26,405,690,407.00, de los cuales \$2,187,850,007.00 le correspondieron al Distrito Federal por ser el .2123% de la recaudación federal participable, esto equivale al 8.29% del total del Fondo y el resto de los recursos deben distribuirse en proporción directa al número de habitantes de cada estado, tal y como lo establece el artículo 38 de la Ley de Coordinación Fiscal.

**Artículo 38:**

El Ejecutivo Federal a través de la Secretaría de Hacienda y Crédito Pública, distribuirá el Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal a que se refiere el inciso a) del artículo 36 de esta Ley, en proporción directa al número de habitantes con que cuenta cada Entidad Federativa, de acuerdo con la información estadística más reciente que al efecto emita el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática.

Para el caso de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal, su distribución se realizará conforme al inciso b) del artículo 36 antes señalado; el 75% correspondiente a cada Demarcación Territorial será asignado conforme al criterio del factor de población residente y el 25% restante al factor de población flotante de acuerdo con las cifras proporcionadas por el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática.

Las Entidades a su vez distribuirán los recursos que correspondan a sus Municipios y las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal, en proporción

directa al número de habitantes con que cuente cada uno de los Municipios y Demarcaciones Territoriales antes referidos.

Es decir para distribuir los recursos de este Fondo entre los estados debe tomarse en cuenta el número de habitantes que cada uno de ellos tiene, esta información se obtiene del Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática, para el caso del ejercicio fiscal 2005 la información que se toma es la del Censo de Población y Vivienda del año 2000, ya que es el más reciente.

Para obtener el porcentaje que a cada estado le corresponde de este Fondo, es necesario saber el porcentaje de habitantes que con respecto al total nacional tiene cada uno, para posteriormente multiplicar ese porcentaje por el monto total del Fondo es decir por \$26,405,690,407.00

Cabe recordar que al Distrito Federal ya se le asigno el .2123% de la recaudación federal participable que equivale \$2,187,850,007.00 es decir 8.29% del total del Fondo, por lo que no es necesario tomar en cuenta su número de habitantes.

A continuación se presenta dos cuadros en el primero se establece el monto de participación que correspondió a cada Entidad Federativa para este fondo en el ejercicio fiscal 2005 tomando la fórmula actual de distribución, en el segundo se presenta lo que correspondería a cada estado si en la distribución se tomara en cuenta el número de habitantes del Distrito Federal.

Considero que no debe establecerse en este Fondo una forma de distribución diferente para Distrito Federal, si bien es cierto que la Ley de Coordinación Fiscal establece diversos métodos de asignación de las participaciones que se otorgan a las Entidades Federativas, en el caso de este fondo no existe ninguna justificación para otorgar un porcentaje menor al Distrito Federal.

La justificación fue que el Distrito Federal tiene un número de habitantes mayor que el resto de las Entidades Federativas y por tanto si la distribución se realizaba con base en este parámetro se le otorgarían muchos más recursos, no es una hipótesis que cumpla con lo establecido por la Ley de Coordinación Fiscal, ya que los Fondos de Participaciones se crean para realizar objetivos específicos, en el caso de este fondo se establece para cubrir las necesidades financieras y de seguridad pública de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal, entonces si lo que se busca es resolver la problemática en cuanto a estos rubros, no es lógico que el Distrito Federal al tener mayor número de habitantes necesita más recursos para cubrir sus necesidades financieras y sobretodo de seguridad pública.

La grave situación en la que se encuentra la seguridad pública del Distrito Federal, lo demuestra la desesperación en la que se encuentran sus habitantes, que salen a las calles a manifestar la necesidad de seguridad. Las estadísticas confirman el problema de inseguridad en que se encuentra el Distrito Federal, es la Entidad Federativa con mayor índice delictivo.

Además si la justificación para realizar una distribución diferente de los recursos de este fondo en el Distrito Federal es el gran número de habitantes con que cuenta, entonces porqué al Estado de México que es el Estado con mayor población en el territorio nacional (13.43%) no se le hace también esta diferencia?.

Aunque las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal obviamente no tienen la misma naturaleza jurídica que los Municipios, el objetivo de los fondos es cubrir las necesidades de la población de su territorio, por tanto esto no justificaría el hecho de que los recursos se otorguen utilizando una fórmula diferente para el Distrito Federal.

Tal vez pueda pensarse que en realidad el Distrito Federal no pierde muchos recursos con esta formula de distribución, ya que el porcentaje que se le otorga se da con base en la recaudación federal participable y no en el monto total del fondo, trayendo como consecuencia que sólo pierda algunos millones de pesos.

Sin embargo, esta fórmula de distribución es engañosa, porque no sólo es el hecho de que en este momento reciba un monto menor de recursos respecto a lo que debería recibir si se toma como base su número de habitantes, también debe tomarse en cuenta que mientras los demás Estados tendrán garantizados los recursos necesarios para cubrir las necesidades de sus habitantes, ya que si su población aumenta, situación que no ocurrirá con el Distrito Federal, si su población aumenta el porcentaje que se le otorgue del monto total del fondo no aumentará.

Una vez que los recursos de este Fondo se reparten entre los Estados, estos tienen que distribuirlo en sus Municipios en proporción directa al número de habitantes que tenga cada uno.

Por lo que respecta al Distrito Federal, el artículo 38 de la Ley de Coordinación Fiscal establece que los recursos que obtiene de este Fondo deben repartirse entre sus Demarcaciones Territoriales con base en el número de habitantes con que cuente cada uno, pero con dos factores que son la población residente, a la que le corresponde el 75% de los recursos y a la población flotante a la que le corresponde el 25% restante.

La Ley de Coordinación Fiscal establece que el porcentaje de población residente y de población flotante debe tomarse de la información más actualizada que proporcione el INEGI, sin embargo en el Censo de 2000 que es el más reciente no proporciona el porcentaje que corresponde a la población flotante.

La distribución de los recursos de este Fondo debe realizarse mensualmente, la Secretaría de Hacienda debe publicar la distribución y calendarización de los recursos, esta publicación fue realizada para el ejercicio fiscal 2005 el 31 de enero de 2005 en el Diario Oficial de la Federación, quedando distribuido mensualmente los recursos para el Distrito Federal de la siguiente forma:

ENERO.	\$182,320,833.00
FEBRERO	\$182,320,833.00
MARZO.	\$182,320,833.00
ABRIL.	\$182,320,833.00

MAYO	\$182,320,833.00
JUNIO	\$182,320,833.00
JULIO.	\$182,320,833.00
AGOSTO	\$182,320,833.00
SEPTIEMBRE	\$182,320,833.00
OCTUBRE	\$182,320,833.00
NOVIEMBRE	\$182,320,833.00
DICIEMBRE	\$182,320,844.00
TOTAL	\$2,187,850,007.00

A su vez el Distrito Federal debe publicar en la Gaceta Oficial del Distrito Federal los montos que corresponden a cada Demarcación Territorial, así como la fórmula que se utilice para distribuir los recursos a más tardar el 31 de enero de cada año, sin olvidar que el parámetro primordial que debe ser tomado en cuenta es el número de habitantes.

Esta fórmula de distribución y los montos que corresponden a cada Demarcación Territorial fueron publicadas el 2 de febrero de 2005 en la Gaceta Oficial del Distrito Federal, quedando de la siguiente forma:

$$F_i = FT / X_i$$

A continuación se da la explicación de esta fórmula así como el significado de cada una de estas variables.

La asignación para cada una de las Delegaciones, resulta del cociente que se obtiene al dividir la asignación Total del Fondo para el Fortalecimiento de los Municipios y las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal asignado al Distrito Federal entre la proporción de cada Delegación.

$$i.e. FT = F_1 * X_1 + \dots + F_{16} * X_{16}$$

La expresión anterior denota que la distribución de los recursos totales del Fondo se integran por la suma individual de cada Demarcación Territorial.

**Sea:**  $X_i = P_i / PT$

La participación de la población de la Delegación  $i$  en la población total del Distrito Federal.

**Donde:**

**$F_i$** = Asignación correspondiente del Fondo para cada Demarcación Territorial.

**$PT$** = Población Total Residente en el Distrito Federal.

**$P_i$** = Población Total Residente de cada Delegación.

**$X_i$** = Proporción de la Población de la Delegación  $i$  con respecto a la Población Total.

**$i$** = Corresponde a cada una de las 16 Demarcaciones Territoriales donde  $i = (1, 2, 3, \dots, 16)$

**$FT$** = Monto Total Asignado del Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal.

\*Cabe hacer mención que no puede ser distribuido tal y como lo establece el artículo 38 de la Ley de Coordinación Fiscal, es decir tomando el porcentaje de población variable y residente, ya que el INEGI no ha proporcionado el porcentaje de población flotante.

**RESULTADO POR LA APLICACIÓN DE LA FÓRMULA DE DISTRIBUCIÓN POR  
CADA DEMARCACIÓN TERRITORIAL (PESOS)**

<b>DELEGACIÓN.</b>	<b>PROPORCIÓN. (Xi)</b>	<b>MONTO. (Fi)</b>
<b>ÁLVARO OBREGÓN</b>	7.98	\$174,672,279.5
<b>AZACAPOTZALCO</b>	5.12	\$112,124,643.5
<b>BENITO JUÁREZ</b>	4.19	\$91,650,190.6
<b>COYOACAN</b>	7.44	\$162,825,165.5
<b>CUAJIMALPA DE MORELOS.</b>	1.76	\$38,447,631
<b>CUAUHTEMOC</b>	6.0	\$131,255,913.4
<b>GUSTAVO A. MADERO</b>	14.36	\$314,131,957.6
<b>IZTACALCO</b>	4.78	\$104,576,834.2
<b>IZTAPALAPA</b>	20.61	\$450,865,861.4
<b>MAGDALENA CONTRERAS</b>	2.58	\$56,455,386.5
<b>MIGUEL HIDALGO</b>	4.10	\$89,657,408.29
<b>MILPA ALTA</b>	1.12	\$24,604,175.29
<b>TLAHUAC</b>	3.52	\$76,983,231.22
<b>TLALPAN</b>	6.76	\$147,915,655.2
<b>VENUSTIANO CARRANZA</b>	5.38	\$117,666,704
<b>XOCHIMILCO.</b>	4.30	\$94,016,969.2
<b>TOTAL</b>	100	\$2,187,850,007

Este cuadro fue publicado en la Gaceta Oficial del Distrito Federal, de 2 de febrero de 2005.

Como podemos observar al repartirse los recursos entre las 16 Delegaciones del Distrito Federal las cantidades que recibe no son significativas, ahora hay que imaginarse lo que va a suceder cuando aumente aun más la población y la proporción que reciba el Distrito Federal no aumenten, las cantidades

que reciba cada Delegación serán insuficientes para los requerimientos de sus habitantes.

Las Delegaciones del Distrito Federal, como lo hemos analizado, son parte de la Administración Pública del Distrito, son órganos desconcentrados que dependen del Jefe de Gobierno del Distrito Federal, pero cuentan con autonomía de gestión presupuestaria que faculta a los jefes delegacionales para decidir sobre las transferencias presupuestarias que no afecten programas prioritarios, sin condición alguna y con la única obligación de informar al Jefe de Gobierno del Distrito Federal, tal y como lo establece el artículo 112 del E.G.D.F., esto implica que al ser los directamente vinculados con la aplicación de la seguridad pública del Distrito Federal, puedan decidir la forma en la que pueden ser usados estos recursos, sólo tienen que apegarse a los programas establecidos por el Jefe de Gobierno e informarle del uso que hagan de estos recursos, por tanto el hecho de que el Distrito Federal no cuente con municipios tampoco puede justificar el hecho de que el Distrito Federal reciba un trato diferenciado para el reparto de los recursos de este fondo.

#### **4.3 Propuesta para igualar la Asignación de los recursos del Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento del Municipio y Distrito Federal.**

Como he analizado, la forma en la que se le asignan recursos de este Fondo al Distrito Federal, es distinta que el resto de las Entidades Federativas, ya que mientras estas lo reciben en proporción de número de habitantes que cada una tiene, el Distrito Federal lo hace con un porcentaje fijo que es de .2123% de la recaudación federal participable.

La forma en la que al Distrito Federal le son asignados recursos de este Fondo resulta inequitativa, ya que a diferencia del resto de las Entidades Federativas, si la población del Distrito Federal aumenta, los recursos que reciba de este Fondo no aumentarán.

Aunque el reparto de las participaciones se unifica a través del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal y los parámetros que se establecen para el reparto de participaciones, no son solo respecto del lugar en donde se generan los recursos, sino también con base en el grado de desarrollo de los estados, por lo que las fórmulas de distribución pueden variar, lo que ocurre con los Fondos de Participaciones es independiente de estos factores, ya que la propia Ley de coordinación Fiscal establece que son independientes de las participaciones otorgadas y que cada uno de ellos se crea para un fin específico.

Es decir los fondos de participaciones se crean para cumplir con determinados fines, planteando una distribución uniforme entre todas las Entidades Federativas. En el caso del Fondo

de Aportaciones para Fortalecimiento de los Municipios y las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal se crea para cubrir las necesidades financieras y de seguridad pública de los Municipios y las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal; si este fondo es creado para cubrir estas necesidades no hay razón para establecer una distribución diferente para el Distrito Federal, ya que al final lo que se trata de cubrir son las necesidades de la población.

Como he analizado, el Distrito Federal es una de las Entidades Federativas con más problemas de seguridad pública y por ello requiere mayores recursos para solventar esta problemática, requiere que los recursos que se le otorguen se den en proporción al número de habitantes que tiene y no en una asignación fija de la recaudación federal participable, como ocurre actualmente.

Por tanto, propongo que el Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal sea considerado con un total global de 2.56% de la recaudación federal participable, sin dividir 2.35% para estados y .2123% para el Distrito Federal

Lo anterior no implica que tengan que destinarse más recursos para este Fondo, ya que en la actualidad los \$26,405,690,407.00 que se destinan a este fondo equivalen al 2.56% de la recaudación federal participable, lo que propongo cambiar es la forma en la que se le asignan recursos al Distrito Federal, es decir no dividir este porcentaje y permitir que al Distrito Federal se le otorguen recursos de

la misma forma que al resto de las Entidades Federativas, es decir tomando en cuenta su número de habitantes.

El hecho de que al Distrito Federal se le otorguen recursos de este Fondo con base en su número de habitantes garantiza que si su población aumenta, los recursos que se le otorguen también aumenten y por tanto tenga la posibilidad de cubrir los objetivos que se marcan en este Fondo.

Tal vez se piense que esto no es de gran relevancia, porque a final de cuentas los recursos que este Fondo otorga al Distrito Federal no cubren todas las necesidades de seguridad pública y financieras del Distrito Federal y tal vez sea cierto, pero si la Constitución otorga las mismas garantías a los habitantes del Distrito Federal que al resto de las entidades, porque una Ley secundaria como lo es la Ley de Coordinación Fiscal tiene que hacer diferencias.

Además considero que deben especificarse los fines a los que deben destinarse los recursos de este fondo, definir que es lo que debe considerarse como requerimiento y las obligaciones financieras que se pueden solventar con estos recursos, así como especificar los rubros de seguridad pública a los que se puede destinar, esto permitirá que el uso de estos recursos se unifique en todas las entidades federativas.

## **CONCLUSIONES.**

### **PRIMERA:**

El Distrito Federal es la sede de los Poderes de la Unión, cuenta con un régimen de Gobierno distinto al de las Entidades Federativas, ya que en él participan los poderes federales, así como sus órganos de gobierno locales que son: la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, el Jefe de Gobierno del Distrito Federal y el Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal.

### **SEGUNDA:**

El hecho de que en su gobierno participen órganos federales, así como órganos locales, implica que cada uno cuente con sus propias facultades, las cuales están establecidas en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, las facultades que no son otorgadas expresamente a los poderes federales, se entienden reservadas a los órganos de gobierno locales del Distrito Federal.

Considero que la actual organización del Distrito Federal es adecuada, ya que permite que los órganos de gobierno locales puedan atender las necesidades de sus habitantes, pero sin que esto implique un conflicto con el desarrollo de las actividades de los poderes federales.

**TERCERA:**

Ha quedado comprobado una de las hipótesis de este trabajo, el Distrito Federal es una Entidad Federativa con un régimen de gobierno especial que no puede ser considerado como un Estado.

Aún cuando el Distrito Federal no tiene la misma organización que un Estado, esto no implica que sus habitantes tengan que recibir un trato desigual, respecto del resto de las demás entidades federativas, debe garantizarse que en la distribución de los recursos que la Federación le otorga, sean utilizados los mismos parámetros.

**CUARTA:**

En el sistema fiscal mexicano las facultades impositivas, no se encuentran delimitadas, las competencias tributarias entre la Federación y los Estados, originaba dificultad para el cobro de las contribuciones, así como para el pago de las mismas, toda vez que ambos niveles de gobierno, pretendían realizar el cobro de las mismas contribuciones, por ello fue necesario coordinar estas facultades, sin que esto implicara la pérdida de recursos para la Federación o los Estados; como consecuencia de ello, se creó el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal.

Con el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, los Estados renuncian a gravar las fuentes establecidas en el convenio de adhesión, a cambio de

recibir participaciones de estos recursos que serán recaudados por la Federación, los parámetros que se establecen para el reparto de estas participaciones no son sólo respecto del lugar donde se generan los recursos, sino también con base en el desarrollo de los Estados.

La idea fundamental de crear un sistema de coordinación fiscal, fue la de terminar con el reparto desigual de los recursos de la Federación a los Estados, aún cuando existen distintos mecanismos para la repartición de estos recursos, se parte de la base de que todos los Estados adheridos al convenio de coordinación, obtendrán recursos de manera equitativa.

#### **QUINTA:**

Al inicio de este trabajo, se planteó la inequidad que existía en el reparto de los recursos que el Distrito Federal recibía del Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal, pretendí encontrar alguna razón que justificara la manera en que se realiza esta distribución, sin encontrar alguna explicación lógica para que dicha distribución se realizare de tal forma.

El Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal, se reparte de acuerdo al número de habitantes con los que cuenta cada Entidad

Federativa, pero al Distrito Federal se el otorgan recursos tomando en cuenta un porcentaje fijo que se establece en la Ley de Coordinación Fiscal, esto implica que si su población aumenta, los recursos que reciba de este fondo no aumentarán, por tanto la distribución de estos recursos es inequitativa para el Distrito Federal.

**SEXTA:**

Aún cuando se piense que este parámetro de distribución es equitativo, ya que el Distrito Federal tiene un gran número de habitantes y si se le otorgan recursos con la misma fórmula de distribución que al resto de las Entidades Federativas, recibiría una cantidad mayor, no es una razón que justifique el reparto que se le hace de estos recursos, ya que en realidad el Estado de México es la Entidad con mayor número de habitantes en la República Mexicana, y a dicho Estado no se le hace esta distinción, además, si la finalidad de este fondo es fortalecer tanto a los Municipios como a las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal, es evidente que entre más habitantes tengas, mayores recursos necesitas.

No existe alguna razón que justifique el reparto desigual de los recursos de este fondo, considero que es necesario que se replantee la fórmula de distribución de estos recursos para el Distrito Federal, de tal manera que sus habitantes sean considerados como los del resto de las Entidades

Federativas, pues el hecho de que sea la sede de los Poderes de la Unión, no implica que tenga que recibir un trato inequitativo.

**SÈPTIMA:**

Creo que los fines a los cuales pueden ser destinados los recursos del Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal, deben ser más específicos, pues de la manera que se encuentran actualmente en el Ley de Coordinación Fiscal, dificulta revisar que estos recursos sean destinados realmente a los fines establecidos por la propia ley.

**OCTAVA:**

Cumplí el objetivo de demostrar que el Distrito Federal no es un estado, pero si una Entidad Federativa que merece un trato equitativo y en específico, un reparto igual de los recursos del Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal, por tanto es necesario que se replantee la distribución de estos recursos.

## BIBLIOGRAFIA.

ASTUDILLO Moya Marcela. *"La distribución de los impuestos entre la Federación, Estados y Municipios en el siglo XX"*. Porrúa. México, 2001.

ASTUDILLO Moya Marcela. *"El Federalismo y la Coordinación Impositiva en México"*. Porrúa. México, 1999.

BURGOA Orihuela Ignacio. *"Derecho Constitucional Mexicano."* 30 ed. Porrúa. México, 1999. Pág. 406

Departamento del Distrito Federal. *"Cuadernos de la reforma política de la Ciudad de México"*. Departamento del Distrito Federal". IEDF. México, 1992.

FERNÁNDEZ Santillan José. *"Análisis y Perspectivas de la reforma política del Distrito Federal"*. Colección Sinergia. IEDF. México, 2001.

FLORES Zavala Ernesto. *"Elementos de las Finanzas Públicas Mexicanas"*. Porrúa. México, 2002.

FRAGA Gabino. *"Derecho Administrativo"*. 33°ed. Porrúa. México, 1994.

GALINDO Camacho Miguel. *"Teoría de la Administración Pública"*. Porrúa. México, 2000.

**MARTÍNEZ** Morales Rafael. *"Primer Curso de Derecho Administrativo"*. 2º ed. Harla. México, 1994.

**MARVAN** Laborde Ignacio. *"La Cuestión del Gobierno Representativo en el Distrito Federal Mexicano"*. Centro de Investigación y Docencia Económica. Número 13. México, 2000.

**SANCHEZ** Bringas Enrique. *"Derecho Constitucional"*. 7ª ed. Porrúa. México, 2001.

**SENADO DE LA REPÚBLICA.** Grupo Parlamentario del PRI. *"Contribución al análisis del estatus jurídico del Distrito Federal"*. Senado de la República. México, 2000.

**Serie.-Perfiles Jurídicos I. "Derecho Electoral Mexicano"**. Facultad de Derecho. UNAM. México, 1982. Pág 83.

**SERNA** de la Garza José María. *"Las Convenciones Nacionales Fiscales y el Federalismo fiscal en México"*. UNAM. Instituto de Investigaciones Jurídicas. México, 2004.

**SERRA** Rojas Andrés. *"Derecho Administrativo. Doctrina, Legislación y Jurisprudencia"*. Tomo I. Porrúa. México, 1981.

**TENA** Ramírez Felipe. *"Derecho Constitucional Mexicano"*. 34 ed. Porrúa. México, 2001.

**ZUÑIGA** Carranco Joel. *"Regímen Jurídico del Distrito Federal"*. Porrúa. México, 2000. Pág.21.

#### **LEGISLACIÓN:**

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Ley de Coordinación Fiscal.

Estatuto de Gobierno del Distrito Federal.

Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal.

Reglamento Interior de la Administración Pública.

#### **DICCIONARIOS:**

**DE PINA** Rafael. *"Diccionario de Derecho"*. Porrúa. México, 1965.

**Diccionario de la Lengua Española**. Real Academia Española. 21 ed. Tomo II. Mateu, Cromo Artes

**GARRONE** José Alberto. *"Diccionario Jurídico Abelado-Perrot. Abelado-Perrot"*. Buenos Aires, 1986.

**OCEANO UNO**. *"Diccionario Enciclopédico Ilustrado"*. Océano. Barcelona, 1994.

**MORENO** Rodríguez Rogelio. *"Diccionario Jurídico, Sociología, Política, Ecología"*. Fondo editorial de Derecho y Economía. Argentina, 1998.

#### **REVISTAS:**

**REA** Azpetia Elías Alfonso. *"Revista del Instituto para el desarrollo de las haciendas públicas"*. Edición especial conmemorativa de los 30 años al servicio de la hacienda pública. México, 2003.

**PÁGINAS DE INTERNET:**

[www.cdhcu.gob.mx](http://www.cdhcu.gob.mx)

[www.indetec.gob.mx](http://www.indetec.gob.mx)

[www.juridicas.unam.mx](http://www.juridicas.unam.mx)

[www.scjn.gob.mx](http://www.scjn.gob.mx)

[www.shcp.gob.mx](http://www.shcp.gob.mx)