

# Federalismo y Congreso 1917-2011.

## Evolución y Perspectivas

Víctor Manuel Collí Ek

Estancia de Investigación  
Dirección General de Estudios Legislativos: Política y Estado  
de Instituto Belisario Domínguez del Senado de la República



## PRESENTACIÓN

Sen. Carlos Navarrete Ruiz  
Presidente

El artículo 40 de nuestra Carta Magna define nuestra forma de Gobierno como una República representativa, democrática y federal, compuesta por Estados libres y soberanos, pero unidos en una Federación.

Sen. Ricardo Francisco García  
Cervantes  
Secretario

El Federalismo en México ha sido, en esencia, una fórmula para la organización del poder político y la estructuración del Estado que busca reivindicar la autonomía y libre determinación de las partes que integran a la Federación, sin olvidar el vínculo que los une como entidad política y jurídica.

Sen. Fernando Jorge Castro  
Trenti  
Secretario

Debido a la complejidad del sistema federal, son variadas las disciplinas y líneas de investigación que han tratado el concepto. En esta ocasión, el Dr. Víctor Manuel Collí Ek analiza la evolución del Federalismo en México a la luz de las facultades del Congreso de la Unión en la materia; en un periodo que abarca desde la promulgación de la Constitución de 1917 hasta nuestros días.

Sen. Josefina Cota Cota  
Secretaria

Onel Ortiz Frago  
Secretario Técnico

En su trabajo "Federalismo y Congreso 1917-2011: Evolución y perspectivas", que constituye el número 9 de nuestra Colección *Cuadernos de Trabajo*, Collí Ek ofrece un recorrido que da cuenta de los diferentes ensayos del modelo federal que han pretendido implementarse en nuestro país a lo largo de su historia, poniendo especial atención en la influencia que el Congreso ha tenido en ellos, así como de la distribución de atribuciones entre los tres órdenes de gobierno.

*Grupo de Dirección Ejecutiva*

Dr. Eric Eber Villanueva Mukul  
Director General de Estudios  
Legislativos: Investigaciones  
Sociales

Desde un análisis de Derecho Comparado, el investigador estudia las características de los sistemas federalistas: norteamericano, un modelo clásico de referencia obligada, e inglés, a través de la idea política de 'devolution'.

Dr. Luis Mendoza Cruz  
Director General de Estudios  
Legislativos: Gobierno y  
Administración

Por último, en un ejercicio mucho más práctico, el Dr. Collí Ek realiza un recuento de las propuestas consideradas viables por el Grupo de Trabajo sobre el tema Federalismo, de la Comisión Ejecutiva de Negociación y Construcción de Acuerdos del Congreso de la Unión (CENCA), para finalmente recopilar analíticamente las iniciativas presentadas en el Poder Legislativo entre 2007 y 2011 que podrían determinar el proceso de evolución del Federalismo en México.

Mtro. Fernando Pérez Noriega  
Director General de Estudios  
Legislativos: Política y Estado

**Mtro. Fernando Pérez Noriega**  
**Director General**

**Dirección General de Estudios Legislativos: Política y Estado**

Mtro. Fernando Pérez Noriega  
Director General

Dra. Lucero Ramírez León  
Coordinadora Editorial

Lic. Rafael Quiroz Martínez  
Coordinador Administrativo

Lic. Yolotl Fernanda Enríquez Ibáñez  
Coordinadora de Relaciones Interinstitucionales

Lic. Carlos Montes Nanni  
Investigador

Lic. Silvia Chavarría Cedillo  
Investigadora

Dr. Enrique Flores Ortiz  
Investigador

Dr. Armando Barrera Barrios  
Investigador

Ana Laura Díaz Martínez  
Secretaria

Claudio Sánchez Carrillo  
Analista Legislativo

Vicente Cano Rodríguez  
Analista Legislativo

Coordinación Editorial de la *Colección Cuadernos de Trabajo*: Dra. Lucero Ramírez León

Asistente de Edición: César Alejandro Giles Navarro

Diseño de portada: Dr. Armando Barrera

D. R. 2011. Dirección General de Estudios Legislativos: Política y Estado

Instituto Belisario Domínguez del Senado de la República

Av. Patriotismo No. 711, Edificio "A", 4º piso, Col. San Juan Mixcoac, Del. Benito Juárez, C.P. 03730

Se prohíbe la reproducción total o parcial de esta obra, sea cual fuere el medio, electrónico o mecánico, sin el consentimiento por escrito del editor.

**De las opiniones sustentadas en los trabajos firmados responden exclusivamente sus autores.**

# ***Federalismo y Congreso 1917-2011. Evolución y Perspectivas***

***Víctor Manuel Collí Ek\****

## **I. Introducción**

El objetivo del presente documento<sup>1</sup> es analizar el Federalismo<sup>2</sup> mexicano, su evolución y sus posibles cambios. Por razones de método y espacio el estudio se centra en el Congreso de la Unión, considerado como la figura dominante del diseño del propio Federalismo. Se parte de la premisa de que en México, si queremos estudiar la forma como conviven los diversos órdenes de gobierno y sus competencias, es ineludible el análisis del artículo 73 constitucional, donde se encuentran plasmadas las facultades del Congreso y sus características.

---

\* Víctor Manuel Collí Ek es Doctor en Derecho con Mención Honorífica por la Universidad Panamericana. Miembro del Sistema Nacional de Investigaciones y Profesor con Perfil Deseable del PROMEP-SEP. Actualmente es responsable del proyecto de investigación “La vigencia de la Constitución en la interpretación constitucional de la Suprema Corte de Justicia de la Nación como Tribunal Constitucional” financiado por el CONACYT y la SEP a través del Fondo de Investigación Científica Básica. Investigador del Centro de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Autónoma de Campeche.

**Este ensayo es producto de la Estancia de Investigación en la Dirección de Estudios Legislativos: Política y Estado, entre agosto y septiembre de 2011**

<sup>1</sup> Agradezco la participación de mis alumnos, Pedro Ramón Hernández Aparicio y Grisel Arisaí Cahuich Ramírez, quienes incansablemente se concentraron en la compilación de los procesos constituyentes y de reforma del Estado.

<sup>2</sup> Dar una definición de Federalismo es una intención muy aventurada, y me parece un poco contraria a la razón misma de su existencia, la cual está íntimamente ligada a la idea de realidad y movimiento continuo, como veremos cuando nos refiramos a las apreciaciones del Federalismo en Norteamérica. Más bien, para encausar la idea de lo que en este momento podríamos entender por él, quisiéramos que el lector tuviera en mente tres ideas: Primero, la visión platónica de lo social, cuando en sus famosas alegorías se refiere a que esta no es más que una proyección del hombre mismo, o como diría él, un hombre grande. Segundo, recordar el momento estelar en el que Rousseau se refiere al contrato social pronunciando las siguientes palabras: “encontrar una forma de asociación que defienda y proteja con toda la fuerza común, la persona y los bienes de cada asociado, y por la cual, cada uno, uniéndose a los demás, no obedezca más que así mismo y permanezca tan libre como antes”. Tercero, la idea a la que nos referiremos adelante, de Madison, cuando entiende que, justamente porque se trata de organización política, lo humano, sus defectos y sus virtudes son esenciales, por lo cual ayudando a las virtudes y previendo los defectos, debe siempre considerarse la existencia de controles mutuos, de responsabilidades divididas y compartidas. El Federalismo abreva de estas ideas, subrayando el respeto de la identidad, la dimensión organizativa en la diversidad y la dimensión humana en el ejercicio serio y responsable.

En tal sentido, el título del documento, “Federalismo y Congreso”, nos da la pauta para adentrarnos a la investigación que se propone aquí, con el objetivo de estudiar, a través de las facultades del Congreso de la Unión, cómo se ha diseñado y cómo ha evolucionado el federalismo en México.

Para alcanzar el objetivo, se realizan diversas exploraciones:

En primer lugar, la histórica, con el propósito de fundamentar la idea de la influencia del Congreso en el diseño Federal, y de éste en el diseño de las constituciones federales de 1824 y 1857.

En segundo lugar, nos referiremos al análisis que la doctrina mexicana ha realizado para definir la naturaleza del Federalismo mexicano actual. Esto nos permitirá entender la exploración histórica, que se presentará en el cuarto objetivo.

El tercer punto, dado que se trata de un estudio que aborda las principales iniciativas que han contribuido a la evolución del diseño de las facultades del Congreso de la Unión, se explora, en derecho comparado, el origen y naturaleza del federalismo norteamericano y el concepto de “Devolution” en Inglaterra que, a pesar de ser una idea política no relacionada con lo federal, su apuesta práctica nos hace concluir que al final no está tan desligada y sí podemos aprender de ella.

En cuarto lugar, analizaremos la evolución de las facultades del Congreso de la Unión desde 1917 hasta octubre de 2011, dado un criterio de clasificación inspirado en las referencias doctrinales de la segunda parte.

En quinto lugar, haremos una exploración de las propuestas consideradas viables por el grupo de trabajo del tema Federalismo del último ejercicio de Reforma del Estado en México de 2007, de la Comisión Ejecutiva de Negociación y Construcción de Acuerdos del Congreso de la Unión (CENCA), sobre las facultades del Congreso de la Unión. Cabe indicar que el presente estudio reconoce la profundidad y pertinencia de la discusión sobre la necesidad o no de realizar cambios constitucionales estructurales, incluida la posibilidad de elaborar un nuevo texto y las reflexiones que deben hacerse (Carpizo, 2011), pero que no son motivo del presente análisis.

En sexto lugar, nos referiremos a la posible evolución del Federalismo mexicano a través de otorgar facultades al Congreso de la Unión, esto a raíz de las principales propuestas generadas en el periodo 2007-2011, de reciente ejercicio de la Reforma del Estado, para lo cual exponemos cuáles han sido las iniciativas presidenciales por un lado, y por otro, cuáles han sido otras propuestas generadas desde diversos actores políticos y que actualmente se encuentran en el Constituyente Permanente mexicano.

## II. Federalismo y Congreso en México: una mirada a las Constituciones históricas

En el presente apartado nos referiremos a las constituciones federales de 1824 y 1857, en específico la influencia del modelo federal en el futuro de las mismas, haciendo énfasis en el papel del Congreso.

### A. El error de 1824

En México, la fórmula federal se ensayó por primera vez en la carta constitucional de 1824 y, a pesar de lo que sostienen algunas partes de la doctrina en el deseo de regresar a un federalismo con un diseño parecido al de nuestra primera Constitución, es cierto que el gran problema de tal texto fue precisamente la fórmula federal.

En específico, a diferencia del diseño de 1917, en 1824 el poder real lo tenían las provincias internas, básicamente, como dice Alicia Hernández Chávez:

“En escasos once meses, la ingeniería constitucional resultó en un federalismo descompensado; de nombre se bautizó como federal cuando lo que la movía era un acentuado regionalismo con visos de confederación sustentado por fuertes intereses estamentales. En este último sentido, los estados en tanto depositarios de la soberanía eran independientes, libres y soberanos y sólo delegaban en la federación la parte de la Soberanía relativa a las relaciones internacionales y la fuerza militar para defensa de la nación, el sostén del orden público y la paz.” (Chávez, 2008, pág. 59)

Como señala igualmente Yemile Mizrahi (Mizrahi, 2005): “*The tensions between the states and the centre made the 1824 constitution inoperable. The desire for independence on the part of some states could not be contained*”<sup>3</sup>

La fórmula adoptada aunque federal, combinada con el concepto de soberanía, nación y pueblo, hicieron en la práctica el funcionamiento de una república de carácter confederada, en donde las provincias internas celosas de su poder, no deseaban ceder al poder central. En ese sentido, se conservaron fueros y privilegios, la exclusividad de la religión católica –“El federalismo, con vaivenes sobrevivió, pero encorsetado por la presencia del pasado” (Pedrero, 2006, pág. 98)- y aquí radicaría el futuro de la Constitución, planteando una distribución de derechos y facultades de tal manera asimétrica, que dejaba un poder central débil y dados los escenarios históricos, en donde México necesitaba precisamente un poder central fuerte, para hacer frente a sus problemas militares, resultó en la ruina del sistema constitucional.

---

<sup>3</sup> “Las tensiones entre los estados y el centro hicieron inoperable la Constitución de 1824. El deseo de independencia por parte de algunos estados no pudo ser contenido”

“Tampoco se puede hacer caso omiso del fuerte carácter confederal de la república, compuesta por provincias que resisten todo intento de centralización político-administrativa que se niegan a darle poderes al gobierno federal para su conformación. De lo anterior resultó la concentración de facultades y recursos materiales en algunos estados dejando en condición precaria todo intento por formar un gobierno central en materia administrativa, legislativa, derechos ciudadanos, derechos de propiedad etc.” (Chávez, 2008, pág. 63)

## B. El problema en 1857

La Constitución de 1857 planteó al diseño federal otros retos insalvables. Por un lado, el Congreso federal asentado en una sola Cámara se volvió demasiado poderoso y el Ejecutivo federal con muchas responsabilidades, demasiado incapacitado para cumplirlas y aunque las reformas planteadas por Juárez para restituir el Senado se llevaron a la práctica, surgió un Senado débil e igualmente unos estados con un poder desigual vis a vis el Congreso (Diputados) federal (Mizrahi, 2005). Las circunstancias históricas se encargaron de hacer el resto (Valadés, 2010, pág. 453).

## III. El diseño general de la Constitución actual: dos cuadros de estudio

La comprensión del Federalismo mexicano devenido de 1917, en donde “nada parecido a un federalismo genuino era practicable” (Casar, 2010, pág. 34), nos lleva a observar la Constitución desde un ángulo sistemático; diversas son las disposiciones que tienen trascendencia a la fórmula federal, los artículos 40, 73 y 124 son quizá los referentes naturales. Ahora, en razón del objetivo específico del presente documento, que es estudiar la relación de las facultades del Congreso con el diseño federal en la Constitución de 1917, nos centraremos en el análisis del artículo 73, en esto seguiremos a dos autores que las han estudiado.

José Luis Prado Maillard (Maillard, 2006, pág. 28) al referirse a las facultades de control del Congreso, señala que éstas se orientan en cuatro dimensiones: la actividad presidencial, el federalismo, los controles inertes al procedimiento legislativo y las acciones del Congreso de naturaleza administrativa. El presente estudio justamente se referirá en específico a la segunda de ellas.

José María Serna de la Garza, al referirse al modelo conceptual de las facultades dadas en el diseño federal mexicano, en específico lo que denomina “relaciones de colaboración” (Garza, 2008), las divide en cuatro modalidades básicas:

1.- Coordinación como principio de organización: “tendiente a generar un resultado coherente en la actuación de las distintas instancias del Estado federal, que se hace efectivo mediante el ejercicio de competencias propias (normativas y ejecutivas)” (Garza, 2008, pág. 102).



2.- Coordinación como título de competencia formal o procedimental: “para establecer obligatoriamente un método de actuación de los poderes propios y ajenos, un procedimiento de ensamblaje de las diversas competencias que recaen sobre una materia determinada” (Garza, 2008, pág. 103).

3.- Coordinación como fórmula de cooperación: “la posibilidad de un ejercicio mancomunado, de modo que una determinada actuación pública sólo puede ser realizada de forma conjunta” (Garza, 2008, pág. 104).

4.- Concurrencia como título competencial material: “atribución de un título competencial material o sustantivo a alguno de los niveles de gobierno (en el caso mexicano, al gobierno federal), que le permite incidir sobre las competencias de los otros niveles en aspectos sustantivos.” (Garza, 2008, pág. 106)

Por otro lado, Miguel Carbonell (Carbonell, 2003) se refiere, al explicar las diversas formas en que se puede dar la distribución de jurisdicciones en el sistema federal mexicano, a facultades explícitas, implícitas, coincidentes y concurrentes, entre otras.

Las primeras son aquellas que la constitución abiertamente señala como facultades de una competencia.

Las implícitas son aquellas en las cuales no hay un pronunciamiento abierto, pero que el Legislativo se puede conceder a sí mismo para poder ejercer una facultad explícita.

Las concurrentes o coincidentes son aquellas que para desarrollarse se necesita la concertación de voluntades entre autoridad federal y estatales.

Esto se puede dar en diversos sentidos: Primero: Las diversas competencias tienen capacidad para la creación de legislación primaria. Segundo: Que las facultades se den parcializadas, ya fuere que una competencia conserve la facultad de legislación – primaria o reglamentaria- y otra se encargue de la parte administrativa o de ejecución.

Una de las facultades que merecen una especial atención son las implícitas como la indicada en el fracción XXX<sup>4</sup>, porque dado el diseño mexicano, actualizar tal facultad y proveer para la observancia de las demás puede significar el detrimento de facultades implícitas en las entidades federativas y la inclinación de la balanza hacia un centralismo real.

#### **IV. Una mirada comparada: Norteamérica e Inglaterra**

Todo estudio que pretenda hacer una exploración histórica, evolutiva y progresiva sobre el federalismo mexicano, necesariamente tiene que plantearse los escenarios externos para hacer una exposición que aventure en la reflexión, los posibles cambios, no con la intención de importar modelos, sino con el objetivo de mantener la visión abierta y crítica. En este sentido, nos referiremos a las concepciones doctrinales y políticas del diseño federal de los Estados Unidos de

---

<sup>4</sup> “XXX. Para expedir todas las leyes que sean necesarias, a objeto de hacer efectivas las facultades anteriores, y todas las otras concedidas por esta Constitución a los Poderes de la Unión.”

Norteamérica y como concepto aparentemente adverso pero del cual podemos aprender mucho en su evolución, del fenómeno del “*devolution*” en Inglaterra.

A. El federalismo norteamericano, características fundamentales.

Alison L. Lacroix (Lacroix, 2010, pág. 11) nos dice que los antecedentes del pensamiento federal norteamericano en el siglo XVIII (el siglo de su creación), pueden ser agrupados en cuatro líneas fundamentales, dos que pertenecen a la teoría y dos a la práctica: a) los debates constitucionales anglo-americanos del siglo XVII; b) la filosofía política continental europea; c) los experimentos con la Unión colonial norteamericana; d) los ejemplos irlandés y escocés.

Por su parte, de acuerdo con el profesor de la New York Law School Edward A. Purcell Jr., el Federalismo norteamericano tiene las siguientes características (Purcell, 2007, pág. 11):

a) Doblemente impreciso (*Double blurred*): La Constitución indicó líneas imprecisas entre los poderes federal y estatal, y falló en marcar sus límites clara y completamente.

b) Fraccionado (*Fractionated*): Esto significa que no solo están divididas las funciones en cuanto a la relación federal-estatal-local, sino igualmente cada competencia se subdividió en ramas, Purcell se refiere a él como “kaleidoscopic politics” (Purcell, 2007, pág. 192), lo cual genera constantes cambios de matices en las diversas competencias.

c) Instrumental (*Instrumental*): Significa que los propósitos humanos guiaron las acciones de los niveles y poderes. De acuerdo con Madison esto se diseñó de cinco distintas maneras: 1. Todas las estructuras gubernamentales fueron instrumentales porque serían herramientas potenciales para las fracciones buscando volver el poder público en ganancia privada. 2. Fue un instrumento diseñado para ayudar a controlar los perjudiciales efectos de esas facciones, lo cual coincide con María del Carmen Ainaga Vargas que sostiene que los principios del diseño federalista son: autonomía, subsidiariedad, participación y cooperación (Ainaga Vargas, 2010). 3. Diseñado para evitar la opresión, dividiendo el poder en múltiples unidades gubernamentales, inspirando la idea de que el abuso de alguna de ellas, sería revisado por otra. 4. Empoderando al pueblo para proteger sus derechos, dándole la oportunidad de escoger entre los diferentes niveles de gobierno. 5. Fue un instrumento para asegurar el bien común de la nación.

d) Contingente (*Contingent*): Significa que los cambios legales fundamentales fueron autorizados y algunas veces provocados y que ambos, las estructuras federales y sus operaciones, fueron necesarios mutables y maleables.

Esto implica dos razones fundamentales: 1. La Constitución incorporó principios diseñados para asegurar que su sistema gubernamental evolucionaría con el tiempo. 2. La Constitución abrazó muchas medidas que requerirían adaptaciones pragmáticas y requerían cambios con el tiempo.

Varias cosas podemos aprender del estudio del diseño del federalismo en Norteamérica, en primera instancia, la conciencia de la indiscutible presencia de lo humano, sus virtudes y defectos, lo vemos presente en la intención de mantener un marco de controles en el ejercicio del poder, justamente el federalismo es un control más, pero no solo eso, sino el reconocimiento de las generaciones o dicho de otra forma, el saber que las sociedades cambian con el tiempo y que el sistema jurídico debe considerar la adaptación a dichos cambios, so pena sufrir modificaciones violentas dado un escenario de incompatibilidad total entre un sistema y su realidad. Pero más inherente al concepto de federalismo, es que el control del poder y la adaptación a los cambios debe ser real, concepto que implica atender a la diversidad, evitando el control monopólico.

#### B. *Devolution*. Parlamento vis a vis las regiones en Inglaterra

La historia nos ha enseñado que los estudios en derecho comparado siempre son aleccionadores, en el caso del Federalismo, uno que debemos necesariamente hacer es la referencia a lo que en Inglaterra se ha llamado “*Devolution*”, este es un proceso bajo el cual, principalmente Escocia, Gales e Irlanda del Norte, han logrado un mayor grado de independencia del poder del centro representado por Westminster (Collí Ek, 2010, pág. 409).

En este sentido, al interior de Inglaterra, se ha discutido si estos cambios -que provienen directamente para el caso de Escocia del Scotland Act 1998, para el caso de Gales por “Government of Wales Act 1998” y “Government of Wales Act 2006, y para Irlanda del Norte, el “Northern Ireland Act 1998”- en los cuales las “naciones” al interior del Reino Unido, desean mayor independencia, debían tomar un rumbo ideológico hacia el espíritu federalista, lo cual al final como conclusión se afirma “As far as we are aware no advocate of federalism in the United Kingdom has succeeded in producing a federal scheme satisfactorily tailored to fit the circumstances of England. A federation consisting of four units –England, Scotland, Wales and Northern Ireland- would be so unbalanced as to be unworkable<sup>5</sup>.” (Turpin & Tompkins, 2007, pág. 186)<sup>6</sup>

---

<sup>5</sup> “Hasta donde tenemos nota, ninguna propuesta de federalismo en el Reino Unido ha sido exitosa en la producción de un esquema federal satisfactoriamente diseñado para corresponder a las circunstancias de Inglaterra. Una federación consistiendo en cuatro unidades –Inglaterra, Escocia, Gales e Irlanda del Norte- sería tan desarmonizada como irrealizable” (traducción libre del autor).

<sup>6</sup> Sigue la nota: “It would be dominated by the overwhelming political importance and wealth of England. The English Parliament would rival the United Kingdom federal Parliament; and in the federal Parliament itself the representation of England could hardly be scaled down in such a way as to enable it to be over-voted by Scotland, Wales and Northern Ireland, together representing less than one-fifth of the population. A United Kingdom federation of the four countries, with a federal Parliament and provincial Parliaments in the four national capitals, is therefore not a realistic proposition.”

Sin embargo, estas reflexiones sobre la incompatibilidad de un Estado Federal en el Reino Unido, como los mismos Turpin y Tomkins señalarían al referirse a la supuesta facultad del Parlamento británico para intervenir en asuntos del parlamento escocés, es letra difícil de llevar a la práctica, los argumentos contra un Estado federal son igualmente interpretables, la distribución de competencias y facultades entre las diversas autoridades de las diferentes naciones al interior del Reino Unido, bien podrían analizarse en un estudio tendiente a explorar el hacia dónde podría evolucionar el federalismo en un país como el nuestro, máxime si observamos que dentro de las propuestas que se hicieron en el último ejercicio de la Reforma del Estado, justamente se propusieron cuestiones que podrían retar de frente al diseño federal clásico, como podremos observar cuando veamos algunas propuestas más adelante.

Fieles con su historia, en donde inclusive el concepto de Revolución cobra un significado especial ajeno al de la larga tradición que parte con el fenómeno revolucionario francés –este que nos invita a pensar la creación de una sociedad desde cero, todo a partir del ejercicio racional humano-, los ingleses una vez más nos invitan a pensar su sociedad como un *continuum*, en donde la revolución es un regresar a sus orígenes más que un cortar el tiempo y comenzar.

En este mismo contexto hay que entender el concepto de “*devolution*”, en donde la nota especial es la vuelta (y en eso consiste el de-volver), a los orígenes organizativos de las diversas naciones en Inglaterra, en especial Escocia, Gales e Irlanda del Norte<sup>7</sup>; claro que ésta vuelta se ha dado en diversos grados dependiendo de dónde pongamos la mirada. Ahora, lo especial de este fenómeno para que aquellos que ponemos la tención en las posibles evoluciones del Federalismo en México, es justamente la existencia del fenómeno mismo y cómo se ha generado la transferencia de facultades entre un poder central en el caso británico llamado Parlamento de Westminster y poderes que se devuelven a las naciones, en este caso ya sean los parlamentos de cada una de ellas o sus autoridades administrativas.

Para observar esta transferencia, la propia doctrina británica ha bautizado los diversos niveles en los siguientes<sup>8</sup>: 1.- La desconcentración de funciones al interior de la jerarquía gubernamental, lo cual es llamado devolución administrativa. 2.- La transferencia de poderes sobre políticas públicas (legislación secundaria) y administrativas a las regiones, mientras que la capacidad de legislación (primaria) la conserva el centro, lo cual es llamado devolución ejecutiva. 3.

---

<sup>7</sup> Precisamente ese volver al origen, ese *Devolution*, implica el rescate de una identidad que con el tránsito del tiempo se fue perdiendo en el proceso de formar parte de la Corona Británica –idea que centraliza y con esto desnaturaliza la identidad de las naciones en el Reino Unido-, justamente lo que anima al *Devolution* es ese tránsito paulatino hacia una vuelta al estado original de su organización política interna en cada nación del Reino.

<sup>8</sup> CFR. “The Kilbrandon Report”.

La transferencia de la capacidad sobre políticas públicas de alto alcance al igual que la capacidad de legislación a las regiones, es llamada devolución legislativa.

En este contexto, “*devolution*” se ha dado en diversos niveles en: Escocia, Gales e Irlanda del Norte. Lo interesante para el efecto del presente trabajo, radica en observar cómo se ha desarrollado la relación poder central, básicamente un legislativo fuerte y sus facultades ya fuere de realizar legislación primaria o secundaria y distribuir competencias y facultades a las diversas regiones dentro de Inglaterra –fase que podemos tomar del Parlamento de Westminster– y la autorización de dichas regiones para, en su momento, poder ejercer legislación primaria, secundaria o solo ejecutar las competencias determinadas desde el centro, que es a lo que se refieren las diversas formas de *devolution*. Observemos esto en los tres modelos existentes en Inglaterra

#### *a. Escocia*

En Escocia donde el contexto normativo del *devolution* se sostiene en el Scotland Act 1998, se dio la devolución legislativa esto es, poderes legislativos primarios y responsabilidades administrativas a las autoridades creadas para tal efecto: Parlamento –unicameral- y Administración –ministros, oficiales no ministeriales y oficiales de servicio civil- escocesas.

Las características principales del parlamento escocés serían: 1. Está conformado por miembros electos, bajo principios combinados de mayoría relativa y representación proporcional. 2. Son electos por términos fijos de cuatro años aunque puede disolverse antes en ciertos casos. 3. Su capacidad legislativa es limitada a las cuestiones “devueltas”. 5. El esquema del Scotland Act fue especificar los poderes retenidos para Westminster, lo que incluye temas como: esquemas constitucionales, relaciones internacionales, regulación de transacciones internacionales, servicio civil, fuerzas armadas, política fiscal, económica y monetaria, arreglos electorales, inmigración, nacionalidad, seguridad nacional, etc. Aunque dentro de estas facultades reservadas se pueden hacer excepciones, como por ejemplo la política monetaria, fiscal y económica, que implique impuestos locales a efecto del gasto de las autoridades locales, lo cual por tanto es una materia devuelta. Algunas materias reservadas son: derecho privado, derecho criminal, persecución de los delitos, policía y prisiones, el sistema judicial, agricultura, desarrollo económico, turismo, caminos y transportes, protección ambiental, educación y salud, etc. 6. La facultad de determinar la composición de los órganos judiciales. 7. Pueden hacerse cambios en las materias reservadas bajo un procedimiento específico. 8. Está limitada la capacidad de alterar la distribución de competencias de manera unilateral. 9. Los fondos financieros para Escocia son proveídos en un bloque que se vota en el parlamento de Westminster cada año y pagados al fondo consolidado de Escocia. 10 El parlamento decide sobre sus propios procedimientos y prácticas. 11. Una iniciativa se convierte en ley cuando ha sido aprobada por el Parlamento y recibido la aceptación Real.

### *b. Gales*

En el caso de Gales, el movimiento de devolución inició con el Government of Wales Act 1998, en donde el sistema de devolución se dio en un esquema ejecutivo, no se le otorgaron poderes de legislación primaria, se estableció una Asamblea y una Administración para ejecutar legislación secundaria y administración en materias como: agricultura, monumentos antiguos, cultura, desarrollo económico, educación, medio ambiente, gobierno local, turismo, transporte, etc.

Sin embargo este esquema resultó insuficiente y fue necesario el establecimiento del Government of Wales Act 2006; en él se siguieron 3 objetivos: 1. Una clara división de poderes entre la rama ejecutiva y legislativa, la Asamblea. 2. Una reforma electoral. 3. Dar poderes legislativos a la Asamblea. En cuanto a los poderes legislativos de la Asamblea se dividió en tres etapas: 1. Amplios poderes para hacer legislación subordinada. 2. Legislación conocida como “Assembly Measures” en donde se puede obtener facultad de legislación para la Asamblea con autorización del Parlamento de Westminster. 3. Dar poderes legislativos primarios a la Asamblea dentro de las facultades devueltas con la aprobación de un referéndum galés.

### *c. Irlanda del Norte*

En el caso de Irlanda del Norte, se dio el Northern Ireland Act 1998, que pretendió darle efectos legales al “Belfast Agreement” que fue un acuerdo al que llegaron las autoridades centrales y de Irlanda del Norte sobre qué debía pasar con el movimiento separatista.

Bajo tal norma, se legitimó la Asamblea de Irlanda del Norte y se le dieron facultades legislativas primarias en aquellos casos no exceptuados o reservados, mientras los primeros no pueden ser transferidos, los segundos sí bajo acuerdos futuros. Dentro de los primeros encontramos por ejemplo: relaciones con las comunidades europeas, seguridad nacional, impuestos. En los segundos: justicia criminal, orden público, armas de fuego y explosivos, servicios financieros y mercados, controles de importación y exportación, propiedad intelectual, telecomunicaciones, etc. Esto segundo otorgó elementos de flexibilidad a la devolución.

Una conclusión fundamental de la observación del “*devolution*” es, podríamos pensar un paso más delante de las conclusiones al federalismo en Norteamérica, no solo el reconocimiento del control no monopólico del poder, sino la viabilidad de su ejercicio dispar, lo que Purcell llamó “kaleidoscopic politics” en Inglaterra se lleva a un grado más, la diversidad no solo en relación con un centro, sino igualmente en relación con las periferias, o lo que en otros lados se podría denominar asimetría y esto es algo que veremos empezar a discutirse en México cuando hagamos referencia por ejemplo al concepto de zonas metropolitanas, pero que deberá estudiarse si se aplica al concepto mismo de Federalismo.

## **V. Federalismo y Congreso de la Unión. Sus facultades y su evolución de 1917 a 2011.**

México, siendo una República Federal, decidió en su Carta Magna hacer una distribución de facultades entre la Federación y los estados, en donde se explicitaran aquellas que son de la Federación y por razonamiento implícito, aquellas no reservadas a la Federación debían pertenecer a los Estados.

En ese sentido, si uno desea analizar cómo ha ido evolucionando el Federalismo o esa distribución de facultades, un punto de referencia ineludible es observar aquellas disposiciones constitucionales en donde se encuentran señaladas las facultades de la Federación.

Es así que tratando de hacer tal ejercicio académico, el de ver cómo ha evolucionado el Federalismo y teniendo en cuenta, que el artículo principal, donde están las facultades explícitas de la Federación es el 73, donde se disponen las facultades del Congreso de la Unión, procederemos a analizar cuáles han sido los cambios que ha tenido este artículo, desde la promulgación de la Constitución vigente en 1917 hasta el presente año 2011.

Para efectos de la exposición de las facultades del Congreso de la Unión desde 1917 hasta 2011<sup>9</sup>, las clasificaremos en dos grandes tipos: Primero, por razón de la competencia que otorga, y para esto nos referiremos a facultades Exclusivas, Concurrentes o Coincidentes. Segundo, dentro de cada una de las clasificaciones anteriores y en orden cronológico, en razón de la materia, teniendo para esto cinco tipos, Sociales, Políticas, Económicas, Culturales y de Seguridad.

### **A. Exclusivas**

Consideramos exclusivas aquellas facultades legislativas reservadas al Congreso de la Unión.

#### *a. Sociales*

1.- D.O.F. del 8 de julio de 1921, bajo la presidencia de Álvaro Obregón, solo se afectó a este artículo. Facultad del Congreso para legislar sobre escuelas rurales, elementales, superiores, secundarias y profesionales. Al igual en el segundo párrafo se precisó la jurisdicción que sobre los establecimientos

---

<sup>9</sup> La exposición de cada reforma que ha afectado al artículo 73 constitucional, se hará de la siguiente manera: Primeramente el Diario Oficial de la Federación (D.O.) en donde se publicó. Segundo, el periodo presidencial donde se dio. Tercero, en cuanto al contenido, se determinará: a) si fue una reforma que afectó a otros artículos constitucionales, lo que permitirá exponer la razón del conjunto de las reformas; y b) posteriormente, en qué consistió la modificación al artículo 73 en específico, lo que nos permitirá observar cómo a través de la aparición de facultades nuevas al Congreso, ha ido mutando el diseño del federalismo desde 1917 y en coordinación con las razones de conjunto, cómo estas mutaciones han afectado al diseño constitucional en general.

educativos contemplados, tendría la Federación y las Entidades Federativas<sup>10</sup>. Esta reforma que tuvo como inspiración la necesidad de federalizar la educación (Matute, 2005, pág. 232), a través de modificar la fracción XXVII.

2.- D.O.F. del 27 de abril de 1933 bajo la presidencia de Abelardo L. Rodríguez, solo se afectó a este artículo. Se anexó la “industria textil” como una materia laboral de jurisdicción reservada a la federación<sup>11</sup>.

3.- D. O.F. del jueves 13 de diciembre de 1934, Siendo Presidente: Lázaro Cárdenas. Se repuso la fracción XXV con un nuevo texto. Esta reforma que podemos denominar de “Educación Socialista”, modificó los contenidos de los artículos 3º y 73. Esta reforma agravó el conflicto entre la iglesia y el Estado al determinarse que sólo este último impartiría educación y esta sería socialista (Mabire, 2009, pág. 251).

El sentido general de esta reforma, fue en primer término encaminar la educación en México a una dimensión de carácter socialista, al igual que dotar al Congreso de la Unión de las facultades para expedir las leyes relativas a la educación en México, determinándose los requisitos para su impartición en planteles públicos y privados.

La modificación reintegró en el artículo 73 constitucional un contenido a la fracción XXV que fuera derogada en la reforma de fecha 20 de agosto de 1928. En lo específico se le dotó al Congreso con la facultad para legislar en materia educativa, en lo relativo al establecimiento, organización y sostenimiento de escuelas rurales elementales superiores, secundarias y normales, entre otros institutos concernientes a la cultura general, al igual que las leyes necesarias para distribuir el ejercicio de esta función entre los tres niveles de gobierno y las aportaciones económicas correspondientes<sup>12</sup>.

4.- D.O.F. del miércoles 18 de noviembre de 1942, siendo Presidente: Manuel Ávila Camacho, artículos 73 y 123. El objetivo fundamental de este paquete de reformas fue explicitar cuales serían las

---

<sup>10</sup> “XXVII.- Para establecer, organizar y sostener en toda la República escuelas rurales, elementales, superiores, secundarias y profesionales; de investigación científica, de bellas artes y de enseñanza técnica; escuelas prácticas de agricultura, de artes y oficios, museos, bibliotecas, observatorios y demás institutos concernientes a la cultura general de los habitantes de la Nación, y legislar en todo lo que se refiera a dichas instituciones. (...) La Federación tendrá jurisdicción sobre los planteles que ella establezca, sostenga y organice, sin menoscabo de la libertad que tienen los Estados para legislar sobre el mismo ramo educacional. Los títulos que se expidan por los establecimientos de que se trata, surtirán sus efectos en toda la República”.

<sup>11</sup> “X.- Para legislar en toda la República sobre Minería, Comercio e Instituciones de Crédito; para establecer el Banco de Emisión Único, en los términos del artículo 28 de esta Constitución, y para expedir las leyes del trabajo reglamentarias del artículo 123 de la propia Constitución. La aplicación de las leyes del trabajo corresponden a las autoridades de los Estados, en sus respectivas jurisdicciones, excepto cuando se trate de asuntos relativos a la industria textil, ferrocarriles y demás empresas de transportes amparadas por concesión federal, minería e hidrocarburos y, por último, los trabajos ejecutados en el mar y en las zonas marítimas, en la forma y términos que fijen las disposiciones reglamentarias.”

<sup>12</sup> “Artículo 73.- (...) XXV.- Para establecer, organizar y sostener en toda la República escuelas rurales, elementales, superiores, secundarias y profesionales; de investigación científica, de bellas artes y de enseñanza técnica, escuelas prácticas de agricultura y de minería, de artes y oficios, museos, bibliotecas, observatorios y demás institutos concernientes a la cultura general de los habitantes de la Nación y legislar en todo lo que se refiere a dichas instituciones; así como para dictar las leyes encaminadas a distribuir convenientemente entre la Federación, los Estados y los Municipios el ejercicio de la función educativa y las aportaciones económicas correspondientes a ese servicio público, buscando unificar y coordinar la educación en toda la República. Los títulos que se expidan por los establecimientos de que se trata, surtirán sus efectos en toda la República.”



materias –hidrocarburos- y los supuestos –planteados en el nuevo texto del 123- en donde las autoridades federales tendrían una jurisdicción exclusiva. La presente modificación está íntimamente relacionada con la primera que modificó el artículo 123, que consistió en concentrar la materia laboral, o en otras palabras, suprimir las facultades, que, en la redacción original, se le otorgaban a los estados para legislar en esta materia. El desarrollo propio e implementación de la primera reforma provocaría una atmósfera de confusión en cuanto a las autoridades y sus jurisdicciones -estatales y federal- al momento de resolver asuntos de carácter laboral.

Se modificó la fracción X adicionándose como facultad legislativa del Congreso la materia de Hidrocarburos, y se trasladó una parte de esta fracción a la que sería la nueva fracción XXXI del artículo 123<sup>13</sup>.

5.- D.O.F. del viernes 7 de abril de 2006, siendo Presidente Vicente Fox Quesada. La reforma de esta fecha afectó los artículos 26 y 73. La modificación a estos dos artículos tuvo como objetivo otorgarle autonomía al Instituto Nacional de Estadística Geografía e Informática. Se reformó la fracción XXIX-D del artículo. Se facultó al Congreso para expedir leyes en materia de información estadística y geográfica de interés nacional<sup>14</sup>.

#### *b. Políticas*

1.- D.O.F. del lunes 20 de agosto de 1928, bajo la presidencia de: Plutarco Elías Calles. Tendiente a dar mayor protagonismo al Presidente (Krauze, Meyer, & Reyes, 2006, pág. 200 y 210), afectó a este artículo en diversas disposiciones, que pueden ser clasificadas en dos criterios: la primera obedece a la intención de hacer modificaciones al tema judicial; la segunda responde a la intención de dar un renovado protagonismo al Presidente de la República en el gobierno del Distrito y Territorios Federales. Por tanto comentamos estas reformas de acuerdo a estos dos criterios.

Primera: Modificación que podemos denominar judicial, cambió a los artículos siguientes: 73 fracción VI en su base 4ª y se derogaron las fracciones XXV y XXVI de este artículo. 74 fracciones VI, VII y VIII; 76 fracciones VIII, IX y X; 79 fracción V; 89 fracciones XVII, XVIII, XIX y XX; 94; 96; 97; 98; 99; 100 y 111. El objetivo general fue esclarecer las reglas de nombramientos –otorgando facultades al presidente de la República para intervenir en este proceso, en conjunto con la cámara de Senadores o la Comisión Permanente en el caso de ministros de la Corte, o la Cámara de Diputados o la Comisión Permanente en el caso de magistrados del Tribunal superior de Justicia del D.F. y de los Territorios-, sustitución por faltas, composición de tribunales (Caballero, 2009, pág. 165), renunciaciones, licencias y enjuiciamiento en caso de delitos oficiales, en los casos que correspondiere, para los Ministros de la Corte, los Magistrados de los Tribunales de Circuito, Juzgados de Distrito, Magistrados del Tribunal Superior de Justicia del Distrito

---

<sup>13</sup> “Artículo 73.- (...) X.- Para legislar en toda la República sobre hidrocarburos, minería, industria cinematográfica, comercio, instituciones de crédito y energía eléctrica, para establecer el Banco de Emisión Único en los términos del artículo 28 de esta Constitución y para expedir las leyes del trabajo reglamentarias de artículo 123 de la propia Constitución.”

<sup>14</sup> Artículo 73.- (...)XXIX-D.- Para expedir leyes sobre planeación nacional del desarrollo económico y social, así como en materia de información estadística y geográfica de interés nacional;

Federal y de los Territorios. Tres puntos fundamentales del cambio: enfrentamiento del rezago, nombramiento de ministros y posibilidad de juicio de responsabilidad (Cossío, 2010, pág. 195).

En lo específico, en primer término, configuró la base 4ª del artículo 73 ahora en seis párrafos. El objetivo principal fue desmonopolizar todo lo relativo al nombramiento de los Magistrados y Jueces de Primera Instancia del Distrito Federal y Territorios, que en la redacción original era una facultad del Congreso, ahora para el caso de los Magistrados –tanto el nombramiento como la sustitución por faltas temporales- esta facultad le pertenecería al Presidente de la República con la aprobación de la Cámara de Diputados y en el caso de Jueces de Primera Instancia menores y correccionales, su nombramiento lo hará el Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal. En segundo término derogó el contenido de las fracciones XXV y XXVI, el contenido de estas fracciones se refería, la primera a la constitución de Colegio Electoral del Congreso, para el nombramiento de los Magistrados de la Corte y Magistrados y Jueces del Distrito Federal y Territorios, y la segunda, la facultad del propio Congreso para, aceptar la renuncia de esas autoridades judiciales y nombrar a sus sustitutos en faltas temporales o absolutas<sup>15</sup>.

---

<sup>15</sup> “Artículo 73.-El Congreso tiene facultad: (...) VI.- (...) 4a.- Los nombramientos de los Magistrados del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal y de los Territorios serán hechos por el Presidente de la República y sometidos a la aprobación de la Cámara de Diputados, la que otorgará o negará esa aprobación dentro del improrrogable término de diez días. Si la Cámara no resolviere dentro de dicho término, se tendrán por aprobados los nombramientos. Sin la aprobación de la Cámara, no podrán tomar posesión los Magistrados nombrados por el Presidente de la República. En el caso de que la Cámara de Diputados no apruebe dos nombramientos sucesivos, respecto de la misma vacante, el Presidente de la República hará un tercer nombramiento, que surtirá sus efectos desde luego, como provisional, y que será sometido a la aprobación de la Cámara en el siguiente período ordinario de sesiones. En este período de sesiones, dentro de los primeros diez días, la Cámara deberá aprobar o reprobar el nombramiento, y si lo aprueba o nada resuelve, el Magistrado nombrado provisionalmente continuará en sus funciones, con el carácter de definitivo. Si la Cámara desecha el nombramiento, cesará desde luego en sus funciones el Magistrado provisional, y el Presidente de la República, someterá nuevo nombramiento a la aprobación de la Cámara, en los términos señalados.

En los casos de faltas temporales por más de tres meses, de los Magistrados, serán estos substituidos mediante nombramientos que el Presidente de la República someterá a la aprobación de la Cámara de Diputados, y en sus recesos, a la de la Comisión Permanente observándose en su caso, lo dispuesto en las cláusulas anteriores.

En los casos de faltas temporales que no excedan de tres meses, la Ley Orgánica determinará la manera de hacer la substitución. Si faltare un Magistrado por defunción, renuncia o incapacidad, el Presidente de la República someterá un nuevo nombramiento a la aprobación de la Cámara de Diputados. Si la Cámara no estuviere en sesiones, la Comisión Permanente dará su aprobación provisional, mientras que reúne aquélla y da la aprobación definitiva.

Los Jueces de Primera Instancia, Menores y Correccionales del Distrito Federal y de los Territorios, serán, nombrados por el Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal; deberán tener los requisitos que la ley señale, y serán substituidos en sus faltas temporales, en los términos que la misma ley determine.

La remuneración que los Magistrados y Jueces perciban por sus servicios, no podrá ser disminuida durante su encargo.

Los Magistrados y los Jueces a que se refiere esta base, podrán ser privados de sus puestos cuando observen mala conducta, de acuerdo con la parte final del artículo 111, o previo juicio de responsabilidad correspondiente.(...)”

Segunda: Esta reforma modificó el contenido de la fracción VI, específicamente las bases 1ª, 2ª y 3ª. De acuerdo con esta reforma el Presidente de la República ejercería el gobierno del Distrito Federal y en el caso de los Territorios lo harían Gobernadores quienes dependerían directamente del Presidente.<sup>16</sup>

2.- D.O.F. del 29 de abril de 1933, bajo la presidencia de Abelardo L. Rodríguez, artículos 51, 55, 56, 58, 59, 73, 79, 84, 85 y 115. El objetivo general fue introducir nuevas reglas para esclarecer la representatividad de los habitantes de la República, lo que la doctrina constitucional denomina “división temporal de poderes” que afectó a los tres niveles de gobierno. Entre las modificaciones más importantes se encuentra la introducción de la cláusula de no reelección que afectaría de una manera absoluta al Presidente de la República, y a los Gobernadores de los Estados; a los Senadores y Diputados Federales junto con los Diputados de las Legislaturas Estatales, Presidentes Municipales, Regidores y Síndicos de los Ayuntamientos, para el período inmediato (Cortez Salinas, 2011); igualmente se introdujeron algunas figuras de incompatibilidad para el desempeño de cargos públicos, como en el caso de los Diputados; se esclarecieron reglas de sustitución ante la falta del Presidente de la República, entre otras cosas.

En lo específico en el artículo 73 se refirió a la facultad que tendría el Congreso para otorgar licencias al Presidente de la República y designar al sustituto interino o provisional<sup>17</sup>.

3.- D.O.F. del jueves 18 de enero de 1934, siendo presidente Abelardo L. Rodríguez, se publicó una reforma cambiando los contenidos de los artículos 30, 37, 73 y 133. Este cambio implicó la mutación del concepto originario “calidad de mexicano” a la ahora distinción entre cuestiones relativas a la nacionalidad y la ciudadanía, al igual que esclarecer las facultades al Congreso de la Unión en relación con la adopción legislativa de estos conceptos de ciudadanía, naturalización, y condición jurídica de los extranjeros, como la modificación de la facultad antes dada al “Congreso” y ahora al “Senado” para la aprobación de los Tratados Internacionales.

En relación con el artículo 73, se modificó en su fracción XVI. En lo específico a este artículo se le adicionaron las hipótesis de la facultad para dictar leyes sobre “nacionalidad” y “condición jurídica de los extranjeros”<sup>18</sup>.

4.- D.O.F. del sábado 15 de diciembre de 1934, siendo presidente Lázaro Cárdenas, la reforma de esta fecha afectó los artículos 73, 94 y 95. El sentido general de esta reforma fue determinar el período de duración del cargo de Ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Magistrados de Circuito y

---

<sup>16</sup> “ARTICULO 73.- El Congreso tiene facultad: (...) VI.- Para legislar en todo lo relativo al Distrito y Territorios Federales, sometiéndose a las bases siguientes: 1a.- El Gobierno del Distrito Federal estará a cargo del Presidente de la República, quien lo ejercerá por conducto del órgano u órganos que determine la Ley respectiva. 2a.- El Gobierno de los Territorios estará a cargo de Gobernadores, que dependerán directamente del Presidente de la República, quien los nombrará y removerá libremente. 3a.- Los Gobernadores de los Territorios acordarán con el Presidente de la República, por el conducto que determine la ley.”

<sup>17</sup> Artículo 73 (...)XXVI.- Para conceder licencia al Presidente de la República y para constituirse en Colegio Electoral y designar al ciudadano que deba substituir al Presidente de la República, ya sea con el carácter de sustituto, interino o provisional, en los términos de los artículos 84 y 85 de esta Constitución.

<sup>18</sup> “XVI.- Para dictar leyes sobre nacionalidad, condición jurídica de los extranjeros, ciudadanía, naturalización, colonización, emigración e inmigración y salubridad general de la República.”

Jueces de Distrito a seis años y establecer algunos requisitos de composición y nombramiento para los juzgadores.

Y en lo que compete al 73 constitucional, se modificó la fracción VI, base 4ª, último párrafo, en lo específico esta reforma determinó que la duración del cargo de Magistrados y jueces sería de seis años<sup>19</sup>.

5.- D.O.F. del sábado 14 de diciembre de 1940, siendo Presidente: Manuel Ávila Camacho, se modificó el contenido de la fracción VI, estableciéndose que los territorios se dividirán en municipalidades y que cada una de estas estará a cargo de un ayuntamiento de elección popular<sup>20</sup>.

6.- D.O.F. del jueves 10 de febrero de 1944, siendo presidente Manuel Ávila Camacho, la reforma de esta fecha afectó a los siguientes artículos 32, 73, 76 y 89. La esencia de la Reforma fue la modificación que pretendió colocar a la Fuerza Aérea como una institución armada paralela al Ejército y la Marina de Guerra, con el objetivo de dotarla de mayor eficacia.

Artículo 73 Fracción XIV. Se consideró dentro de las facultades legislativas de “levantar y sostener a las instituciones armadas de la Unión” al Ejército, Marina de Guerra y Fuerza Aérea Nacionales<sup>21</sup>.

7.- D.O.F. del jueves 21 de septiembre de 1944, bajo la presidencia de Manuel Ávila Camacho, artículos 73, 94 y 111. La modificación logró principalmente el establecimiento de la inamovilidad judicial, mediante la exclusión del término del encargo que se indicaba en los textos previos.

En el artículo se modificó en su fracción VI base 4ª, último párrafo. Desapareció el término de seis años de duración del encargo relativo a las autoridades judiciales a que hace referencia la base cuarta. Modificación hecha al último párrafo<sup>22</sup>.

---

<sup>19</sup> “Artículo 73, fracción VI, base 4ª, último párrafo. Los Magistrados y los Jueces a que se refiere esta base, durarán en sus encargos seis años; pero podrán ser privados de sus puestos cuando observen mala conducta, de acuerdo con la parte final del artículo 111 o previo el juicio de responsabilidad correspondiente.”

<sup>20</sup> “Artículo 73.- (...) VI.- (...) 2.- El Gobierno de los Territorios estará a cargo de Gobernadores, que dependerán directamente del Presidente de la República, quien los nombrará y removerá libremente.” “Los Territorios se dividirán en Municipalidades, que tendrán la extensión territorial y el número de habitantes suficientes para poder subsistir con sus propios recursos y contribuir a sus gastos comunes. “Cada Municipalidad de los Territorios estará a cargo de un Ayuntamiento de elección popular directa”

<sup>21</sup> Artículo 73.- (...) XIV.- Para levantar y sostener a las instituciones armadas de la Unión, a saber: Ejército, Marina de Guerra y Fuerza Aérea Nacionales, y para reglamentar su organización y servicio.

<sup>22</sup> “Artículo 73.- El Congreso tiene facultad: VI.- Para legislar en todo lo relativo al Distrito y Territorios Federales, sometiéndose a las bases siguientes. 1ª.- (...) 4ª.- Los nombramientos de los Magistrados del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal y de los Territorios, serán hechos por el Presidente de la República, y sometidos a la aprobación de la Cámara de Diputados, la que otorgará o negará esa aprobación dentro del improrrogable término de diez días. Si la Cámara no resolviera dentro de dicho término, se tendrán por aprobados los nombramientos. Sin la aprobación de la Cámara no podrán tomar posesión los Magistrados nombrados por el Presidente de la República. En el caso de que la Cámara de Diputados no apruebe dos nombramientos sucesivos respecto de la misma vacante, el Presidente de la República hará un tercer nombramiento, que surtirá sus efectos desde luego, como provisional y que será sometido a la aprobación de la Cámara en el siguiente periodo ordinario de sesiones. En este periodo de sesiones, dentro de los primeros diez días, la Cámara deberá aprobar o reprobar el nombramiento, y si lo aprueba o nada resuelve, el Magistrado nombrado provisionalmente continuará en sus funciones, con el carácter de

8.- D.O.F. del martes 6 de diciembre de 1977, siendo Presidente José López Portillo, artículos 6, 41, 51, 52, 53, 54, 55, 60, 61, 65, 70, 73, 74, 76, 93, 97 y 115. Su esencia fue transformar y poner más acorde a las necesidades de la época los procesos electorales, la importancia política de la oposición planteó la necesidad de esta reforma, si se quería que el sistema sobreviviera (Reyna, 2009, pág. 68), innovaciones: el nuevo planteamiento de cómo elegir a Diputados, sobre el número de éstos, la participación más activa de los partidos políticos en la vida nacional (Carpizo, 2011, pág. 1082) dándole espacios en televisión, la participación de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en los procesos electorales, el análisis de política exterior que lleva el Ejecutivo Federal y a cargo de la Cámara de Senadores. Asimismo evolucionan en la misma materia los municipios y los Estados con la reforma al artículo 115.

Se repuso con un nuevo texto la base 2ª de la fracción VI y se derogaron las fracciones XXIII y XXVIII. Fracción VI base 2º: Se hizo una reincorporación puesto que esta base fue derogada en la reforma del 8 de octubre del 1974. La disposición que fue derogada especificaba que cada gobierno en los Territorios estaría a cargo de un Gobernador que dependería del Presidente de la República y de que cada municipalidad estaría a cargo de un ayuntamiento de elección popular.

Con la reincorporación fue reformado su contenido para facultar al Congreso de legislar en lo relativo al Distrito Federal con el sometimiento a referéndum de los ordenamientos legales y los reglamentos que la ley en materia determine, que además podrían ser objeto de iniciativa popular (Villar, 2005, pág. 62).

Cabe señalar que para realizar esta observación de reinscripción y reforma se tuvo que hacer una exploración a la reforma del 8 de octubre de 1974 de este artículo en el cual se derogó la base segunda, la cual hacía mención al Gobierno de los Territorios y en ese año desapareció el concepto de Territorio por tanto desaparece toda figura relacionada con él. Por ello la reinscripción de esta base fue dada con un nuevo contenido, el cual consistió en la indicación de que los ordenamientos y reglamentos serán determinados por un referéndum y con posibilidad de sometimiento a iniciativa popular.

---

definitivo. Si la Cámara desecha el nombramiento, cesará desde luego en sus funciones el Magistrado provisional y el Presidente de la República someterá nuevo nombramiento a la aprobación de la Cámara, en los términos señalados.

En los casos de faltas temporales por más de tres meses, de los Magistrados, serán estos substituidos mediante nombramiento que el Presidente de la República someterá a la aprobación de la Cámara de Diputados, y en sus recesos, a la Comisión Permanente, observándose, en su caso, lo dispuesto en las cláusulas anteriores.

En los casos de faltas temporales que no excedan de tres meses, la Ley Orgánica determinará la manera de hacer la substitución. Si faltare un Magistrado por defunción, renuncia o incapacidad, el Presidente de la República someterá un nuevo nombramiento a la aprobación de la Cámara de Diputados. Si la Cámara no estuviere en sesiones, la Comisión Permanente dará su aprobación provisional, mientras se reúne aquella y da la aprobación definitiva.

Los Jueces de Primera Instancia, menores y correccionales del Distrito Federal y de los Territorios, serán nombrados por el Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, deberán tener los requisitos que la ley señale y serán substituidos, en sus faltas temporales, en los términos que la misma ley determine.

La remuneración que los Magistrados y Jueces perciban por sus servicios no podrá ser disminuida durante su encargo.

Los Magistrados y los Jueces a que se refiere esta base podrán ser privados de sus puestos cuando observen mala conducta de acuerdo con la parte final del artículo 111, o previo el juicio de responsabilidad correspondiente.

Fracción XXIII: Se derogó esta fracción que contenía la libertad del Congreso para formar su reglamento interior y tomar las medidas necesarias para el control de sus miembros ausentes, así como la de corregir las faltas u omisiones de sus miembros presentes.

Esta fracción fue derogada a causa de que se vuelve innecesaria, ya que su contenido quedó englobado dentro del artículo 70 de este mismo paquete de reformas.

Fracción XXVIII: Fue derogada la facultad del Congreso para constituirse en Colegio Electoral y la de elegir a un ciudadano con carácter de provisional o de provisional para que sustituyese al Presidente<sup>23</sup>.

9.- D.O.F. del lunes 19 de febrero de 1951, siendo presidente Miguel Alemán Valdés, con una fe de erratas publicada el 14 de marzo de 1951, artículos 73, 94, 97, 98 y 107. Esta reforma modificó en el ámbito orgánico y funcional la estructura del Poder Judicial (Caballero, 2009, pág. 166). En el primer aspecto se determinaron tiempos y formas de elección y reelección de los funcionarios judiciales del Distrito Federal y territorios, se establecieron los Magistrados de Circuito Federales que junto con los Jueces de Distrito igualmente se establecieron sus formas de nombramiento y duración en el cargo y reelección, al igual que se determinó que las faltas temporales no mayores a un mes de los ministros de la Corte serían suplidas por los supernumerarios. En el segundo aspecto se redistribuyeron las competencias de los diversos órganos del Poder Judicial Federal en la materia de amparo al igual que se le otorgó la facultad para suplir la deficiencia de la queja.

Al 73 se le cambió la fracción VI, base cuarta, párrafo último. Se incluyó el periodo de duración de los Magistrados y Jueces del Distrito Federal y Territorios, el cual sería de seis años, además se abrió la posibilidad de su reelección<sup>24</sup>.

---

<sup>23</sup> “ARTÍCULO 73.- El Congreso tiene facultad: I a V.- (...) VI.- Para legislar en todo lo relativo al Distrito Federal, sometiéndose a las bases siguientes: 1a.- (...) “2a.- Los ordenamientos legales y los reglamentos que en la Ley de la materia se determinen, serán sometidos al referéndum y podrán ser objeto de iniciativa popular, conforme al procedimiento que la misma señale”. 3a.- (...) 4a.- (...) 5a.- (...) VII a XXII.- (...) “XXIII.- Derogada”. XXIV a XXVII.- (...) “XXVIII.- Derogada”. XXIX a XXX.- (...)”.

<sup>24</sup> “Artículo 73.- El congreso tiene facultad: VI.- (...) 1a.- (...) 2a.- (...) 3a.- (...) 4a.- Los nombramientos de los Magistrados del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal y de los Territorios, serán hechos, por el Presidente de la República y sometidos a la aprobación de la Cámara de Diputados, la que otorgará o negará esa aprobación dentro del improrrogable término de diez días. Si la Cámara no resolviera dentro de dicho término, se tendrán por aprobados los nombramientos. Sin la aprobación de la Cámara no podrán tomar posesión los Magistrados nombrados por el Presidente de la República. En el caso de que la Cámara de Diputados no apruebe dos nombramientos sucesivos respecto de la misma vacante, el Presidente de la República hará un tercer nombramiento que surtirá sus efectos desde luego, como provisional y que será sometido a la aprobación de la Cámara, en el siguiente periodo ordinario de sesiones. En este período de sesiones, dentro de los primeros diez días, la Cámara deberá aprobar o reprobar el nombramiento, y si lo aprueba o nada resuelve, el Magistrado nombrado provisionalmente continuará en sus funciones con el carácter de definitivo. Si la Cámara desecha el nombramiento, cesará desde luego en sus funciones el Magistrado provisional y el Presidente de la República someterá nuevo nombramiento a la aprobación de la Cámara, en los términos señalados. En los casos de faltas temporales por más de tres meses de los Magistrados, serán estos substituidos mediante nombramiento que el Presidente de la República someterá a la aprobación de la Cámara de Diputados y en sus recesos, a la de la Comisión permanente, observándose en su caso, lo dispuesto en las cláusulas anteriores. En los casos de faltas temporales que no excedan de tres

10.- D.O.F. del martes 28 de diciembre de 1982, siendo presidente Miguel de la Madrid Hurtado, artículos 22, 73, 74, 76, 89, 94, 97, 108, 109, 110, 111, 112, 113, 114, 127 y 134. Esta reforma tuvo el objetivo de establecer un régimen de igualdad en cuanto a las responsabilidades de los servidores públicos en el incumplimiento de sus obligaciones para con la sociedad, se pretendió reformar y adicionar la estructura de estas, a fin de evitar la arbitrariedad, incongruencia, confusión, inmunidad, inequidad e ineficacia, empezando por la modificación de la denominación de los sujetos de esa responsabilidad, de “funcionarios públicos” cuya significación es el establecimiento de una jerarquía, a “servidores públicos”, concepto indiferente a los escalafones.

En lo que respecta al 73 se reformó y adicionó la fracción VI base 4ª. Se señaló que los Magistrados y los Jueces podrían ser sustituidos de su encargo si incurren en alguna responsabilidad<sup>25</sup>.

11.- D.O.F. del lunes 10 de agosto de 1987, siendo presidente Miguel de la Madrid Hurtado, artículos 73, 94, 97, 101, 104 y 107. Se hizo una modificación profunda en el sistema de justicia “se introdujeron cambios en la competencia de la Suprema Corte de Justicia con el objeto de reducir nuevamente su carga de trabajo en materia de amparo directo” (Caballero, 2009, pág. 175). En lo específico se adicionó la facultad legislativa al Congreso para instituir Tribunales de lo Contencioso-Administrativo para competencia de cuestiones de la Federación y el Distrito Federal<sup>26</sup>.

12.- Publicada con la misma fecha que la anterior, esta reforma afectó los artículos 73, 74, 79, 89, 110, 111 y 127. El sentido general de esta Reforma fue la Democratización del Distrito Federal, mediante: 1. La creación de una Asamblea de Diputados del Distrito Federal. 2. Descentralización y desconcentración de la Administración Pública del Distrito Federal. 3. Fortalecimiento de las organizaciones vecinales de participación social.

---

meses, la Ley Orgánica determinará la manera de hacer la substitución. Si faltare un Magistrado por defunción, renuncia o incapacidad, el Presidente de la República someterá un nuevo nombramiento a la aprobación de la Cámara de Diputados. Si la Cámara no estuviere en sesiones, la Comisión Permanente dará su aprobación provisional, mientras se reúne aquella y da la aprobación definitiva. Los jueces de primera instancia, menores y correccionales y los que con cualquiera otra denominación se creen en el Distrito Federal y en los Territorios, serán nombrados por el Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal; deberán tener los requisitos que la ley señale y serán substituidos, en sus faltas temporales, en los términos que la misma ley determine. La remuneración que los Magistrados y jueces perciban por sus servicios no podrá ser disminuida durante su encargo. Los Magistrados y los jueces a que se refiere esta base, durarán en sus encargos seis años, pudiendo ser reelectos; en todo caso, podrán ser privados de sus puestos cuando observen mala conducta, de acuerdo con la parte final del artículo 111, o previo el juicio de responsabilidad correspondiente. 5ª.- (...)”

<sup>25</sup> “Artículo 73.- fracción VI.- I a VI.- (...) (...) (...) (...) (...) Base 4a.- (Último párrafo).- Los Magistrados y los Jueces a que se refiere esta base durarán en sus cargos 6 años, pudiendo ser reelectos; en todo caso, podrán ser destituidos en los términos del Título Cuarto de esta Constitución.”

<sup>26</sup> “XXIX-H. Para expedir leyes que instituyan tribunales de lo contencioso-administrativo dotados de plena autonomía para dictar sus fallos, que tengan a su cargo dirimir las controversias que se susciten entre la Administración Pública Federal o del Distrito Federal y los particulares, estableciendo las normas para su organización, su funcionamiento, el procedimiento y los recursos contra sus resoluciones.”

Análisis de la reforma del artículo 73. Se reformó la fracción VI, base 2ª, 3ª, 4ª, 5ª, otorgándole al Congreso de la Unión, la Facultad para legislar en todo lo relativo al Distrito Federal.

13.- D.O.F. del viernes 6 de abril de 1990, bajo la presidencia de Carlos Salinas de Gortari, los artículos 5, 35, 36, 41, 54, 60 y 73. Reforma de carácter democrático que está sustentada en diversas líneas: establecimiento de un organismo público encargado de organizar las elecciones; la conservación del régimen de autocalificación; el establecimiento de un sistema de medios de impugnación y un tribunal electoral.

Se reformó y adicionó la fracción VI, base 3ª del artículo. Se sustituyeron los párrafos 3º y 4º. Se determinó que serían 26 los representantes proporcionales y el sistema de listas en una sola circunscripción plurinominal, se sujetaría a las bases para su elección las cuales serían las siguientes: 1. Para que el partido obtuviese el registro de su lista de candidatos a representantes a la Asamblea del Distrito Federal debía de acreditar que participaría con candidatos por mayoría relativa en todos los distritos uninominales. 2. Derecho de todo partido político a que le fueren atribuidos representantes por el principio de representación proporcional, siempre y cuando hayan obtenido el uno y medio por ciento del total de la votación emitida para la lista de la circunscripción plurinominal. 3. Sería la Ley la que establecería la fórmula para la asignación, considerando también las reglas del artículo 54 constitucional para la Cámara de Diputados. Se indicó que para el otorgamiento de las constancias de asignación se observarían las reglas siguientes: a. Prohibición a los partidos políticos de tener más de 43 representantes electos mediante ambos principios. b. Se otorgaría al partido político que obtenga el mayor número de constancias de mayoría y por lo menos el 30% de votación en Distrito Federal la constancia de asignación por el número suficiente de representantes para alcanzar la mayoría absoluta de la Asamblea. c. Se indicó que el Colegio Electoral que calificaría dichas elecciones (las de los representantes a la Asamblea del Distrito Federal) se compondría con los presuntos representantes que hayan obtenido constancias de mayoría o de representación proporcional<sup>27</sup>.

---

<sup>27</sup> "Artículo 73 (...) I-V. (...) VI.- (...) 1ª y 2ª. (...) 3ª. (...) Los representantes (...) La elección de los veintiséis representantes según el principio de representación proporcional y el sistema de listas en una sola circunscripción plurinominal, se sujetará a las siguientes bases y a lo que en lo particular disponga la ley: a) Un partido político, para obtener el registro de su lista de candidatos a representantes a la Asamblea del Distrito Federal, deberá acreditar que participa con candidatos por mayoría relativa en todos los distritos uninominales del Distrito Federal; b) Todo partido político que alcance por lo menos el uno y medio por ciento del total de la votación emitida para la lista de la circunscripción plurinominal, tendrá derecho a que le sean atribuidos representantes según el principio de representación proporcional; c) Al partido político que cumpla con lo dispuesto por los dos incisos anteriores, le serán asignados representantes por el principio de representación proporcional. La ley establecerá la fórmula para la asignación tomando en cuenta las reglas establecidas en el artículo 54 para la Cámara de Diputados. Además, en la asignación se seguirá el orden que tuviesen los candidatos en la lista correspondiente. En todo caso, para el otorgamiento de las constancias de asignación se observarán las siguientes reglas: a) Ningún partido político podrá contar con más de 43 representantes electos mediante ambos principios; b) Al partido político que obtenga el mayor número de constancias de mayoría y por lo menos el treinta por ciento de la votación en el Distrito Federal le será otorgada la constancia de asignación por el número suficiente de representantes para alcanzar la mayoría absoluta de la Asamblea. Para la organización y contencioso electorales de la elección de los representantes a la Asamblea del Distrito Federal se estará a lo dispuesto por el artículo 41 de esta Constitución. El Colegio electoral que califique la elección de los representantes a la Asamblea del Distrito Federal, se integrará con los presuntos representantes que hayan obtenido constancias de mayoría o de asignación



14.- D.O.F. del viernes 30 de julio de 1999, durante la presidencia de Ernesto Zedillo Ponce de León, artículos 73, 74, 78 y 79. En cuanto al 73, se reformó la fracción XXIV al artículo. Se le facultó al Congreso para expedir la Ley encargada de regular la organización de la entidad de Fiscalización Superior de la Federación y las que rigen la gestión, control y evaluación de los Poderes de la unión y de los entes públicos federales<sup>28</sup>.

### *c. Económicas*

1.- D.O.F. del jueves 18 de enero de 1934, siendo presidente Abelardo L. Rodríguez, solo el 73. Modificó el contenido de la fracción X, específicamente se adicionó la facultad legislativa dada al Congreso de la Unión, ahora para legislar en materia de Energía Eléctrica (Rodríguez Padilla, 2010), de las obligaciones educativas que tienen los patrones de acuerdo con las disposiciones reglamentarias, al igual que se dispuso sobre la participación de los Estados y Municipios, del rendimiento de los impuestos establecidos por el Congreso General en razón de las materias contenidas en esta fracción<sup>29</sup>.

2.- D.O.F. del viernes 18 de enero de 1935, bajo la presidencia de Lázaro Cárdenas, se modificó la fracción X del artículo 73. Se introdujo la facultad de legislación al Congreso en la industria Cinematográfica<sup>30</sup>.

3.- D.O.F. del sábado 14 de diciembre de 1940, siendo presidente Manuel Ávila Camacho, se dividió el contenido de la fracción X, ahora en dos partes y se establece que la industria eléctrica ya no estaría contemplada dentro de las facultades de aplicación de las leyes del trabajo, otorgadas en los Estados, al igual

---

proporcional en su caso, siendo aplicables las reglas que para la calificación establece el artículo 60 de esta Constitución. Los representantes (...) (El resto del artículo queda igual)”

<sup>28</sup> Artículo 73.- (...)XXIV.- Para expedir la Ley que regule la organización de la entidad de fiscalización superior de la Federación y las demás que normen la gestión, control y evaluación de los Poderes de la Unión y de los entes públicos federales;

<sup>29</sup> “X.- Para legislar en toda la República sobre Minería, Comercio, Instituciones de Crédito y Energía Eléctrica, para establecer el Banco de Emisión Único, en los términos del artículo 28 de esta Constitución, y para expedir las leyes del trabajo reglamentarias del artículo 123 de la propia Constitución. La aplicación de las leyes del trabajo corresponde a las autoridades de los Estados, en sus respectivas jurisdicciones, excepto cuando se trate de asuntos relativos a la industria textil, ferrocarriles y demás empresas de transporte amparadas por concesión federal, minería e hidrocarburos, los trabajos ejecutados en el mar y en las zonas marítimas, y, por último, las obligaciones que en materia educativa corresponden a los patrones, en la forma y términos que fijen las disposiciones reglamentarias. En el rendimiento de los impuestos que el Congreso Federal establezca sobre energía eléctrica en uso de las facultades que en materia de legislación le concede esta fracción, participarán los Estados y Municipios en la proporción que las autoridades federales y locales respectivas acuerden.”

<sup>30</sup> “Artículo 73.- (...) X.- Para legislar en toda la República sobre Minería, INDUSTRIA CINEMATOGRAFICA, Comercio, Instituciones de Crédito y Energía Eléctrica, para establecer el Banco de Emisión Único, en los términos del artículo 28 de esta Constitución, y para expedir las leyes del trabajo reglamentarias del artículo 123 de la propia Constitución. La aplicación de las leyes del trabajo corresponde a las autoridades de los Estados, en sus respectivas jurisdicciones, excepto cuando se trate de asuntos relativos a la industria textil, ferrocarriles y demás empresas de transporte amparadas por concesión federal, minería e hidrocarburos, los trabajos ejecutados en el mar y en las zonas marítimas, y, por último, las obligaciones que en materia educativa corresponden a los patrones, en la forma y términos que fijen las disposiciones reglamentarias. En el rendimiento de los impuestos que el Congreso Federal establezca sobre energía eléctrica en uso de las facultades que en materia de legislación le concede esta fracción, participarán los Estados y Municipios en la proporción que las autoridades federales y locales respectivas acuerden.”

que se eliminó la última parte del texto previo de esta fracción, relativa al rendimiento de los impuestos sobre energía eléctrica y su participación para los Estados y Municipios<sup>31</sup>.

4.- D.O.F. del sábado 24 de octubre de 1942, artículos 73 y 117<sup>32</sup>. Se buscó promover el desarrollo de la industria del tabaco a través de aclarar su régimen impositivo evitando principalmente la doble tributación.

En el artículo 73 constitucional se modificaron las fracciones IX, X, XXIX y XXX. En nombre de la conservación de un régimen fiscal adecuado que evitara la doble imposición (federal y estatales), se le reservó al Congreso Federal la facultad de establecer contribuciones especiales sobre la producción y consumo de tabacos labrados<sup>33</sup>.

5.- D.O.F. del jueves 30 de diciembre de 1946, siendo presidente Miguel Alemán Valdés, artículos 73 y 117. En general adoptar el principio de que el crédito público (federal, local o municipal) debía comprometerse solo para la ejecución de obras que directamente provocaren un incremento en las rentas de la entidad usuario del crédito, estableciéndose un determinado número de excepciones.

Se reformó el artículo en su fracción VIII Se le agregó una segunda parte a esta fracción, su contenido menciona que sólo se celebrarán empréstitos para obras que produzcan incremento en los ingresos

---

<sup>31</sup> La aplicación de las leyes del trabajo corresponde a las autoridades de los Estados en sus respectivas jurisdicciones, excepto cuando se trate de asuntos relativos a las industrias textil y ELECTRICA, ferrocarriles y demás empresas de transporte amparadas por concesión federal, minería e hidrocarburos, los trabajos ejecutados en el mar y en zonas marítimas y, por último, las obligaciones que en materia educativa corresponden a los patrones, en la forma y términos que fijen las disposiciones reglamentarias.”

<sup>32</sup> Publicada en el Diario Oficial el sábado 24 de octubre de 1942. Siendo Presidente: Manuel Ávila Camacho.

<sup>33</sup> “Artículo 73.- El Congreso tiene facultades: (...) IX.- Para impedir que en el comercio de Estado a Estado se establezcan restricciones. X.- Para legislar en toda la República sobre minería, industria cinematográfica, comercio, instituciones de crédito y energía eléctrica; para establecer el Banco de Emisión Único, en los términos del artículo 28 de esta Constitución, y para expedir las leyes del trabajo, reglamentarias del artículo 123 de la propia Constitución. La aplicación de las leyes del trabajo corresponde a las autoridades de los Estados, en sus respectivas jurisdicciones, excepto cuando se trate de asuntos relativos a la industria textil, eléctrica, ferrocarriles y demás empresas de transporte amparadas por concesión federal, minería e hidrocarburos, los trabajos ejecutados en el mar y en las zonas marítimas, y, por último, las obligaciones que en materia educativa corresponden a los patrones, en la forma y términos que fijen las disposiciones reglamentarias. (...) XXIX.- Para establecer contribuciones: 1º.- Sobre el comercio exterior; 2º.- Sobre el aprovechamiento y explotación de los recursos naturales comprendidos en los párrafos 4º y 5º del artículo 27; 3º.- Sobre instituciones de crédito y sociedades de seguros; 4.- Sobre servicios públicos concesionados o explotados directamente por la Federación; y 5º.- Especiales sobre: a).- Energía eléctrica; b).- Producción y consumo de tabacos labrados; c).- Gasolina y otros productos derivados del petróleo; d).- Cerillos y fósforos; e).- Aguamiel y productos de su fermentación; y f).- Explotación forestal. Las entidades federativas participarán en el rendimiento de estas contribuciones especiales, en la proporción que la ley secundaria federal determine. Las legislaturas locales fijarán el porcentaje correspondiente a los Municipios, en sus ingresos por concepto del impuesto sobre energía eléctrica. XXX.- Para expedir todas las leyes que sean necesarias, a objeto de hacer efectivas las facultades anteriores, y todas las otras concedidas por esta Constitución a los Poderes de la Unión.”

públicos, exceptuando a las de regulación monetaria y las de operaciones de conversión o las que el Presidente contrate en casos de emergencia<sup>34</sup>.

6.- D.O.F. del lunes 29 de diciembre de 1947, siendo presidente Miguel Alemán Valdés, la reforma sólo afectó a este artículo. Se adicionó el artículo en su fracción X, se introdujo la facultad del Congreso para legislar sobre juegos con apuestas y sorteos<sup>35</sup>.

7.- D.O.F. del jueves 10 de febrero de 1949, presidente: Miguel Alemán Valdés. Sólo se afectó a este artículo. Se adicionó a la fracción XXIX el inciso g). Se le dio al Congreso la facultad para establecer contribuciones especiales sobre la producción y consumo de cerveza<sup>36</sup>.

8.- D.O.F. el viernes 21 de octubre de 1966, presidente: Gustavo Díaz Ordaz. Fe de erratas publicada el 22 de octubre de 1966. La reforma de esta fecha afectó los artículos 73, 89 y 117. Conforme a la “Declaración de París” de 1856, y siendo coherente con las obligaciones contraídas por la República desde 1908 en relación con esta declaración, se derogó todo lo relativo a las patentes de corso. Se modificó la fracción XIII suprimiendo las patentes de corso<sup>37</sup>.

9.- D.O.F. del jueves 6 de febrero de 1975, bajo la presidencia de: Luís Echeverría Álvarez, artículos 27 y 123. El desarrollo científico en cuando a energía nuclear se refiere, se hizo tangente en estas modificaciones, pero conservando para la Federación potestad legislativa en esta materia. Se adicionó la fracción X al artículo. Se le facultó al Congreso para legislar en toda la República sobre energía nuclear<sup>38</sup>.

10.- D.O.F. del miércoles 17 de Noviembre de 1982, siendo Presidente: José López Portillo. “El primero de septiembre 1982, en su último informe de gobierno, tras culpar a la banca privada de la fuga de capitales, López Portillo la nacionalizó y adoptó el control de cambios generalizado” (Romero, 2003). La

---

<sup>34</sup> Artículo 73.- (...) (...) (...) VIII.- Para dar bases sobre las cuales el Ejecutivo pueda celebrar empréstitos sobre el crédito de la Nación, para aprobar esos mismos empréstitos y para reconocer y mandar pagar la Deuda Nacional. Ningún empréstito podrá celebrarse sino para la ejecución de obras que directamente produzcan un incremento en los ingresos públicos, salvo los que se realicen con propósitos de regulación monetaria, las operaciones de conversión y los que se contraten durante alguna emergencia declarada por el Presidente de la República en los términos de artículo 29.

<sup>35</sup> “X.- Para legislar en toda la República sobre hidrocarburos, minería, industria cinematográfica, comercio, juegos con apuestas y sorteos, instituciones de crédito y energía eléctrica, para establecer el Banco de Emisión Único en los términos del artículo 28 de la Constitución y para expedir las leyes del trabajo reglamentarias del artículo 123 de la propia Constitución.”

<sup>36</sup> Artículo 73.- (...) XXIX.- Para establecer contribuciones: 1º.- Sobre el comercio exterior; 2º.- Sobre el aprovechamiento y explotación de los recursos naturales comprendidos en los párrafos 4º y 5º del artículo 27; 3º.- Sobre instituciones de crédito y sociedades de seguros; 4.- Sobre servicios públicos concesionados o explotados directamente por la Federación; y 5º.- Especiales sobre: a).- Energía eléctrica; b).- Producción y consumo de tabacos labrados; c).- Gasolina y otros productos derivados del petróleo; d).- Cerillos y fósforos; e).- Aguamiel y productos de su fermentación; y f).- Explotación forestal. g).- Producción y consumo de cerveza.(...)

<sup>37</sup> Artículo 73.- (...) XIII.- Para dictar leyes según las cuales deben declararse buenos o malos los presos de mar y tierra, y para expedir leyes relativas al derecho marítimo de paz y guerra.

<sup>38</sup> “ARTÍCULO 73.- (...) I a IX.- (...) X.- Para legislar en toda la República sobre hidrocarburos, minería, industria cinematográfica, comercio, juegos con apuestas y sorteos, instituciones de crédito, energía eléctrica y nuclear, para establecer el Banco de Emisión Único en los términos del artículo 28 y para expedir las leyes del trabajo reglamentarias del artículo 123; XI a XXX.- (...)”.

reforma de esta fecha afectó los artículos 28, 73 y 123. El objetivo general de la reforma fue elevar a rango constitucional la significación de que el servicio de banca y crédito no debía de considerarse como ejercicio monopólico, debido a que este estaba asumido por el Estado. Diría Francisco Suárez Dávila “El presidente López Portillo tenía todavía dos ases bajo la manga. El primero de septiembre anuncia la nacionalización de la banca y, por primera vez en la historia de México, un control de cambios” (Dávila, 2010, pág. 97)

Al artículo se le modificó la fracción X y XVIII. Fracción X: Se le facultó al Congreso para legislar sobre servicios de banca y crédito. Fracción XVIII: Se facultó al Congreso para emitir reglas destinadas a determinar el valor relativo de la moneda extranjera<sup>39</sup>.

11.- D.O.F. del jueves 3 de febrero de 1983, siendo Presidente: Miguel de la Madrid Hurtado, artículos 16, 25, 26, 27, 28 y 73. Con la reforma a todos los artículos citados se le imprimió a la política económica nacional -siendo coherente con la esencia de la revolución mexicana y con la necesidad de un desarrollo equilibrado-, una filosofía política que integra 1. La rectoría del Estado (Carpizo, 2011, pág. 1083): 2. Una economía mixta, 3. Un sistema de planeación democrática del desarrollo 4. Unas bases para el desarrollo rural integral, en conjunto con una justicia agraria, 5. El establecimiento de aéreas reservadas al estado y las funciones de las instituciones u organismos descentralizados y empresas de participación estatal.

Se adicionaron las fracciones XXIX-D; XXIX-E y XXIX-F al artículo 73 constitucional. Fracción XXIX-D: Se le otorgó al Congreso la facultad para expedir leyes sobre la planeación nacional del desarrollo económico y social. Fracción XXIX-E: Se le facultó al Congreso para expedir leyes de acciones de orden económico. Fracción XXIX-F: Se le facultó al Congreso para expedir leyes con razón de la inversión mexicana y extranjera y también sobre conocimientos científicos y tecnológicos<sup>40</sup>.

12.- D.O.F. del viernes 20 de agosto de 1993, siendo Presidente: Carlos Salinas de Gortari. Fe de erratas publicada el 23 de agosto de 1993. La reforma de esta fecha afectó los artículos 28, 73 y 123. Se pretendió otorgar "autonomía" al Banco Central, al igual que darle el objetivo prioritario de procurar la estabilidad del poder adquisitivo de la moneda nacional.

Del artículo se reformó la fracción X. Se decretó la facultad del Congreso para legislar sobre la intermediación y servicios financieros; sustituyendo las palabras de “instituciones de banca y de crédito<sup>41</sup>”.

---

<sup>39</sup> Artículo 73.- (...) X.- Para legislar en toda la República sobre hidrocarburos, minería, sustancias químicas, explosivos, pirotecnia, industria cinematográfica, comercio, juegos con apuestas y sorteos, intermediación y servicios financieros, energía eléctrica y nuclear y para expedir las leyes del trabajo reglamentarias del artículo 123; (...) XVIII.- Para establecer casas de moneda, fijar las condiciones que ésta deba tener, dictar reglas para determinar el valor relativo de la moneda extranjera y adoptar un sistema general de pesas y medidas;

<sup>40</sup> “I a XXIX.- C (...) (...) XXIX-D.- Para expedir leyes sobre planeación nacional del desarrollo económico y social. XXIX-E.- Para expedir leyes para la programación, promoción, concertación y ejecución de acciones de orden económico, especialmente las referentes al abasto y otras que tengan como fin la producción suficiente y oportuna de bienes y servicios, social y nacionalmente necesarios. XXIX-F.- Para expedir leyes tendientes a la promoción de la inversión mexicana, la regulación de la inversión extranjera, la transferencia de tecnología y la generación, difusión y aplicación de los conocimientos científicos y tecnológicos que requiere el desarrollo

<sup>41</sup> “Artículo 73.- (...) I.- a IX.- (...) X.- Para legislar en toda la República sobre hidrocarburos, minería, industria cinematográfica, comercio, juegos con apuestas y sorteos, intermediación y

13.- D.O.F. del miércoles 30 de abril de 2009, siendo Presidente: Felipe de Jesús Calderón Hinojosa. Esta reforma adicionó la fracción XXIX-O<sup>42</sup>, Facultando al Congreso para legislar en materia de protección de datos personales que estén en posesión de particulares y con esto como se lee de los motivos del Constituyente “el legislador ordinario contará con los elementos para elaborar una ley de protección de datos personales de carácter federal, en la que las disposiciones correspondientes plasmen los principios, derechos, procedimientos, infracciones, la existencia de una autoridad independiente y de un régimen de transferencias internacionales de datos, conforme a los estándares internacionales en esta materia<sup>43</sup>”.

#### *d. Culturales*

1.- D.O.F. del jueves 13 de enero de 1966, siendo Presidente: Gustavo Díaz Ordaz. Sólo se afectó a este artículo. Se adicionó la fracción XXV. Se le facultó al Congreso para legislar sobre monumentos arqueológicos, históricos y artísticos de interés nacional<sup>44</sup>.

2.- D.O.F. del martes 24 de octubre de 1967, siendo Presidente: Gustavo Díaz Ordaz. Sólo se afectó a este artículo. Se adicionó la fracción XXIX-B. Para evitar lo que se denominó “anarquía en el uso y forma de la bandera y escudo nacional” en el interior del Constituyente Permanente que analizó esta reforma. Se le agregó la facultad al Congreso para legislar sobre las características y uso de la Bandera, Escudo e Himno Nacional<sup>45</sup>.

---

servicios financieros, energía eléctrica y nuclear, y para expedir las leyes del trabajo reglamentarias del artículo 123; XI.- a XXX.- (...)

<sup>42</sup> XXIX-O. Para legislar en materia de protección de datos personales en posesión de particulares.

<sup>43</sup> Sigue la exposición “Lo anterior, no sólo garantizará de manera homogénea el derecho a la protección de datos personales, en cualquier punto del territorio nacional, también otorgará certeza y seguridad jurídica a los particulares cuyos datos son objeto de transferencias internacionales.” Otra parte que consideramos importante señalar es “En ese sentido, se considera que la legislación que regule el derecho a la protección de datos en posesión de los particulares debe ser federal por la insoluble conexión con las materias mercantil y de telecomunicaciones.”, en **Dictamen de las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales y de Estudios Legislativos, Segunda, respecto a la Minuta Proyecto de Decreto por el que se adiciona la fracción XXIX-O al artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicada en la Gaceta del Senado de la República el día jueves 4 de diciembre de 2008.**

<sup>44</sup> “ARTICULO 73.- El Congreso tiene facultad: (...) (...) FRACCION XXV.- Para establecer, organizar y sostener en toda la República escuelas rurales, elementales, superiores, secundarias y profesionales; de investigación científica, de bellas artes y de enseñanza técnica; escuelas prácticas de agricultura y de minería, de artes y oficios, museos, bibliotecas, observatorios y demás institutos concernientes a la cultura general de los habitantes de la nación y legislar en todo lo que se refiere a dichas instituciones; para legislar sobre monumentos arqueológicos, artísticos e históricos, cuya conservación sea de interés nacional; así como para dictar las leyes encaminadas a distribuir convenientemente entre la Federación, los Estados, los Municipios el ejercicio de la función educativa y las aportaciones económicas correspondientes a ese servicio público, buscando unificar y coordinar la educación en toda la República. Los títulos que se expidan por los establecimientos de que se trata surtirán sus efectos en toda la República”.

<sup>45</sup> Artículo 73 constitucional XXIX-B.- Para legislar sobre las características y uso de la Bandera, Escudo e Himno Nacionales.

3.- D.O.F. del jueves 21 de septiembre de 2000, siendo Presidente: Ernesto Zedillo Ponce de León. Sólo se afectó este artículo. Se reformó la fracción XXV del artículo. Se le dio la Facultad al Congreso para legislar en materia de vestigios o restos fósiles<sup>46</sup>.

4.- D.O.F. del 29 de septiembre de 2003, siendo Presidente: Vicente Fox Quesada. Sólo se afectó a este artículo. Se adicionó la fracción XXIX-K al artículo. Se le otorgó al Congreso la facultad de expedir leyes en materia de turismo<sup>47</sup>.

5.- D.O.F. del viernes 20 de julio de 2007, siendo Presidente: Felipe de Jesús Calderón Hinojosa. Sólo se afectó a este artículo. Se reformó la fracción X del artículo. Se le facultó al Congreso para legislar sobre sustancias químicas, explosivos y pirotecnia en toda la República<sup>48</sup>.

6.- D.O.F. del miércoles 30 de abril de 2009, siendo Presidente: Felipe de Jesús Calderón Hinojosa, artículos 4 y 73. Se modificó la fracción XXV, y se adicionaron las fracciones XXIX-Ñ<sup>49</sup>. Se otorgó la facultad para legislar en materia de derechos de autor y otras figuras en materia de propiedad intelectual, al igual que se le otorgó la facultad para establecer la base legal de coordinación en los diversos niveles de gobierno en materia de cultura.

## B. Concurrentes

Consideramos concurrentes aquellas facultades en las que dentro de un tema específico, emanan facultades de diversa naturaleza a todos los órdenes de gobierno.

### a. Sociales

1.- D.O.F. del viernes 6 de Septiembre de 1929, bajo la presidencia provisional de: Emilio Portes Gil. La reforma de esta fecha que podemos denominar “laboral” y que obedeció a un proceso de federalización de

---

<sup>46</sup> Artículo 73 constitucional fracción XXV.- Para establecer, organizar y sostener en toda la República escuelas rurales, elementales, superiores, secundarias y profesionales; de investigación científica, de bellas artes y de enseñanza técnica, escuelas prácticas de agricultura y de minería, de artes y oficios, museos, bibliotecas, observatorios y demás institutos concernientes a la cultura general de los habitantes de la nación y legislar en todo lo que se refiere a dichas instituciones; para legislar sobre vestigios o restos fósiles y sobre monumentos arqueológicos, artísticos e históricos, cuya conservación sea de interés nacional; así como para dictar las leyes encaminadas a distribuir convenientemente entre la Federación, los Estados y los Municipios el ejercicio de la función educativa y las aportaciones económicas correspondientes a ese servicio público, buscando unificar y coordinar la educación en toda la República. Los Títulos que se expidan por los establecimientos de que se trata surtirán sus efectos en toda la República.

<sup>47</sup> Artículo 73.- (...)XXIX-K.- Para expedir leyes en materia de turismo, estableciendo las bases generales de coordinación de las facultades concurrentes entre la Federación, Estados, Municipios y el Distrito Federal, así como la participación de los sectores social y privado.

<sup>48</sup> Artículo 73 constitucional fracción X.- Para legislar en toda la República sobre hidrocarburos, minería, sustancias químicas, explosivos, pirotecnia, industria cinematográfica, comercio, juegos con apuestas y sorteos, intermediación y servicios financieros, energía eléctrica y nuclear y para expedir las leyes del trabajo reglamentarias del artículo 123;

<sup>49</sup> Artículo 73 constitucional Fracción XXV: Se le facultó al Congreso para legislar en materia de derechos de autor y otras figuras de la propiedad intelectual. Fracción XXIX- Ñ: Facultad del Congreso Para expedir leyes que establezcan las bases sobre las cuales la Federación, los Estados, los Municipios y el Distrito Federal coordinarán sus acciones en materia de cultura. Fracción XXIX-O: Facultad del Congreso para legislar en materia de protección de datos personales que estén en posesión de particulares.

esta materia iniciado con Calles y Morones (Krauze, Meyer, & Reyes, 2006, pág. 188 y 195), modificó los contenidos de los artículos 73 y 123. El sentido general de esta reforma “laboral” fue en primer término desaparecer la facultad de las legislaturas estatales para legislar en lo relativo a leyes del trabajo, facultar al Congreso de la Unión en términos exclusivos para expedir esas leyes y comprometer a la expedición de una “Ley del Seguro Social”<sup>50</sup>.

Y referente al artículo 73 constitucional se modificó la fracción X. En lo específico se adicionó una segunda parte, subrayando la facultad del Congreso para expedir leyes del trabajo reglamentarias del 123, al igual que facultó a los Estados para aplicar estas leyes en sus respectivas jurisdicciones, salvo los supuestos que en esa misma fracción se señalaron<sup>51</sup>.

2.- D.O.F. del martes 6 de julio de 1971, siendo Presidente: Luís Echeverría Álvarez. Sólo se afectó a este artículo. En esta reforma se adicionó la fracción XVI base 4ª del artículo. Se estipuló que las medidas del Consejo contra el alcoholismo, venta de sustancias nocivas y la contaminación ambiental serán revisadas por el Congreso<sup>52</sup>.

3 D.O.F. del viernes 6 de febrero de 1976, siendo Presidente: Luís Echeverría Álvarez, artículos 27, 76, 73 y 115. La esencia de la Reforma fue establecer normas para la planeación y ordenación de los centros urbanos de población, que permita integrarlos al desarrollo socioeconómico del país.

A este artículo en específico se adicionó la fracción XXIX-C. Se le facultó Congreso para expedir leyes que establezcan la concurrencia del Gobierno Federal, de los Estados y Municipios en materia de asentamientos humanos<sup>53</sup>.

---

<sup>50</sup> Dice la exposición de motivos: “Es por consiguiente necesaria la federalización de la legislación obrera, máxime si se considera que no hay razón alguna para conceder derechos distintos en el orden social a los trabajadores y ciudadanos del país”. (Unión, 2006, pág. 362)

<sup>51</sup> “(...) X.- Para legislar en toda la República sobre minería, comercio e instituciones de crédito; para establecer el Banco de Emisión Único, en los términos del artículo 28 de esta Constitución, y para expedir las leyes del trabajo, reglamentarias del artículo 123 de la propia Constitución. La aplicación de las leyes del trabajo corresponden a las autoridades de los Estados, en sus respectivas jurisdicciones, excepto cuando se trate de asuntos relativos a Ferrocarriles y demás empresas de transportes amparadas por concesión federal, minería e hidrocarburos y, por último, los trabajos ejecutados en el mar y en las zonas marítimas, en la forma y términos que fijen las disposiciones reglamentarias. (...)”.

<sup>52</sup> XVI.- Para dictar leyes sobre nacionalidad, condición jurídica de los extranjeros, ciudadanía, naturalización, colonización, emigración e inmigración y salubridad general de la República. 1ª.- El Consejo de Salubridad General dependerá directamente del Presidente de la República, sin intervención de ninguna Secretaría de Estado, y sus disposiciones generales serán obligatorias en el país. 2ª.- En caso de epidemias de carácter grave o peligro de invasión de enfermedades exóticas en el país, la Secretaría de Salud tendrá obligación de dictar inmediatamente las medidas preventivas indispensables, a reserva de ser después sancionadas por el Presidente de la República. 3ª.- La autoridad sanitaria será ejecutiva y sus disposiciones serán obedecidas por las autoridades administrativas del País. 4ª.- Las medidas que el Consejo haya puesto en vigor en la Campaña contra el alcoholismo y la venta de sustancias que envenenan al individuo o que degeneran la especie humana, así como las adoptadas para prevenir y combatir la contaminación ambiental, serán después revisadas por el Congreso de la Unión en los casos que le competan:(sic)

<sup>53</sup> “Artículo 73.- (...) XXIX-C.- Para expedir las leyes que establezcan la concurrencia del Gobierno Federal, de los Estados y de los Municipios, en el ámbito de sus respectivas competencias, en

4.- D.O.F. del lunes 10 de agosto de 1987, siendo Presidente: Miguel de la Madrid Hurtado, artículos 27 y 73. Para el 73 se adicionó la fracción XXIX-G. Se le dio la facultad al Congreso para expedir leyes de protección al ambiente y preservación y restauración del equilibrio ecológico y la concurrencia de los diversos niveles de gobierno al respecto.

5.- D.O.F. del jueves 2 de agosto de 2007, siendo Presidente: Felipe de Jesús Calderón Hinojosa, artículos 29, 73, 90, 92, 93, 95, 110 y 111. El paquete de reforma consistió en la desaparición de la figura del Departamento Administrativo.

Se reformó el numeral 2 de la fracción XVI del artículo 73 constitucional. Se estableció la Secretaría de Salud, desplazando al Departamento de Salubridad y se estableció que dentro de sus funciones también indicarían las medidas en caso de epidemias graves<sup>54</sup>.

6.- D.O.F. del miércoles 15 de agosto de 2007, siendo Presidente: Felipe de Jesús Calderón Hinojosa. Sólo se afectó a este artículo. Se adicionó al artículo la fracción XXIX-N. Se le facultó al Congreso para expedir leyes en materia de constitución, organización, funcionamiento y extinción de las sociedades cooperativas<sup>55</sup>.

7.- D.O.F. del miércoles 12 de octubre de 2011, bajo la presidencia de Felipe de Jesús Calderón Hinojosa. Se afectaron los artículos 4º y 73. En el 73 se adicionó la fracción XXIX-P, estableciéndose la facultad del Congreso para legislar sobre la concurrencia de los diversos niveles de gobierno en materia de derechos de niñas, niños y adolescentes, cumpliendo con el interés superior y los tratados internacionales de los que México sea parte<sup>56</sup>.

8.- D.O.F. del miércoles 12 de octubre de 2011, bajo la presidencia de Felipe de Jesús Calderón Hinojosa, artículos 4º y 73. En el 73 se reformó la fracción XXIX-J, se facultó al Congreso para legislar en materia de cultura física y establecer la concurrencia entre los diversos órdenes de gobierno y la participación de los sectores social y privado<sup>57</sup>.

---

materia de asentamientos humanos, con objeto de cumplir los fines previstos en el párrafo tercero del artículo 27 de esta Constitución.

<sup>54</sup> “Artículo 73.- (...) XVI.- Para dictar leyes sobre nacionalidad, condición jurídica de los extranjeros, ciudadanía, naturalización, colonización, emigración e inmigración y salubridad general de la República 1ª.- El Consejo de Salubridad General dependerá directamente del Presidente de la República, sin intervención de ninguna Secretaría de Estado, y sus disposiciones generales serán obligatorias en el país. 2ª.- En caso de epidemias de carácter grave o peligro de invasión de enfermedades exóticas en el país, la Secretaría de Salud tendrá obligación de dictar inmediatamente las medidas preventivas indispensables, a reserva de ser después sancionadas por el Presidente de la República

<sup>55</sup> “Artículo 73.- (...) XXIX-N.- Para expedir leyes en materia de constitución, organización, funcionamiento y extinción de las sociedades cooperativas. Estas leyes establecerán las bases para la concurrencia en materia de fomento y desarrollo sustentable de la actividad cooperativa de la Federación, Estados y Municipios, así como del Distrito Federal, en el ámbito de sus respectivas competencias.(...)”

<sup>56</sup> “XXIX-P. Expedir leyes que establezcan la concurrencia de la Federación, los Estados, el Distrito Federal y los Municipios, en el ámbito de sus respectivas competencias, en materia de derechos de niñas, niños y adolescentes, velando en todo momento por el interés superior de los mismos y cumpliendo con los tratados internacionales de la materia, de los que México sea parte.”

<sup>57</sup> “XXIX-J. Para legislar en materia de cultura física y deporte con objeto de cumplir con lo previsto en el artículo 4º. De esta Constitución, estableciendo la concurrencia entre la Federación, los



### *b. Políticas*

1.- D.O.F. del Lunes 25 de octubre de 1993, siendo Presidente: Carlos Salinas de Gortari. La reforma de esta fecha afectó los artículos 31, 44, 73, 74, 76, 79, 89, 104, 105, 107, 119 y 122. En la Reforma de todos los artículos se buscó determinar el marco legal del gobierno del Distrito Federal, expresar claramente que la ciudad de México es el Distrito Federal, por tanto sede de los Poderes de la Unión y, plasmar en la Constitución toda la concepción de esta realidad que significó cambios en toda la organización institucional y administrativa del gobierno del Distrito Federal.

Se reformaron las fracciones VI, VIII y XXIX-H del artículo 73. Fracción VI. Fue reformada totalmente, se le facultó al Congreso para expedir el estatuto de Gobierno del Distrito Federal y para legislar en lo relativo al Distrito Federal con excepción a lo que le compete a la Asamblea. Fracción VIII. Se le adicionó al Congreso la facultad para aprobar anualmente los montos de endeudamiento que debían de incluirse en la Ley de Ingresos; también se hizo la indicación de que el ejecutivo Federal debe informar al Congreso anualmente sobre el ejercicio de la deuda por medio del Jefe del Distrito Federal, el cual también le informaría a la Asamblea<sup>58</sup>. Fracción XXIX-H. Se suprimió la mención al Distrito Federal<sup>59</sup>.

### *c. Económicas*

1.- D.O.F. del lunes 27 de septiembre de 2004, siendo Presidente: Vicente Fox Quesada. Sólo se afectó a este artículo. Se adicionó la fracción XXIX-L al artículo. Se le facultó al Congreso para expedir

---

Estados, el Distrito Federal y los municipios; así como de la participación de los sectores social y privado;”

<sup>58</sup> “Artículo 73.- El Congreso tiene facultad: I.- a V.- (...) VI.- Para expedir el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal y legislar en lo relativo al Distrito Federal, salvo en las materias expresamente conferidas a la Asamblea de Representantes; VII.- (...) VIII.- Para dar bases sobre las cuales el Ejecutivo pueda celebrar empréstitos sobre el crédito de la Nación, para aprobar esos mismos empréstitos y para reconocer y mandar pagar la deuda nacional. Ningún empréstito podrá celebrarse sino para la ejecución de obras que directamente produzcan un incremento en los ingresos públicos, salvo los que se realicen con propósitos de regulación monetaria, las operaciones de conversión y los que se contraten durante alguna emergencia declarada por el Presidente de la República en los términos del artículo 29. Asimismo, aprobar anualmente los montos de endeudamiento que deberán incluirse en la ley de ingresos, que en su caso requiera el Gobierno del Distrito Federal y las entidades de su sector público, conforme a las bases de la ley correspondiente. El Ejecutivo Federal informará anualmente al Congreso de la Unión sobre el ejercicio de dicha deuda a cuyo efecto el Jefe del Distrito Federal le hará llegar el informe que sobre el ejercicio de los recursos correspondientes hubiere realizado. El Jefe del Distrito Federal informará igualmente a la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, al rendir la cuenta pública; IX.- a XXIX-G.- (...) XXIX-H.- Para expedir leyes que instituyan tribunales de lo contencioso administrativo, dotados de plena autonomía para dictar sus fallos, y que tengan a su cargo dirimir las controversias que se susciten entre la administración Pública Federal y los particulares, estableciendo las normas para su organización, su funcionamiento, el procedimiento y los recursos contra sus resoluciones; y XXX.- (...) XXIV a XXX.- (...)”

<sup>59</sup> “Artículo 73.- (...) I a XX. (...) XXIX-H.- Para expedir leyes que instituyan tribunales de lo contencioso-administrativo, dotados de plena autonomía para dictar sus fallos, y que tengan a su cargo dirimir las controversias que se susciten entre la administración pública federal y los particulares, así como para imponer sanciones a los servidores públicos por responsabilidad administrativa que determine la ley, estableciendo las normas para su organización, su funcionamiento, los procedimientos y los recursos contra sus resoluciones;

leyes de concurrencia, tanto del Gobierno Federal, de los Gobiernos de las Entidades Federativas y de los Municipios en el ámbito de su competencia en materia de pesca y acuacultura, además de la participación de los sectores social y privado<sup>60</sup>.

2 D.O.F. del miércoles 7 de mayo de 2008. Siendo Presidente: Felipe de Jesús Calderón Hinojosa, artículos 73, 74, 79, 116, 122 y 134. La Reforma buscó mejorar la administración y uso de los recursos a través de mecanismos que incrementen la calidad del ejercicio del gasto público, fortalecimiento de la transparencia y la rendición de cuentas.

Se adicionó la fracción XXVIII. Esta fracción fue derogada el 6 de diciembre de 1977 y se reincorporó en esta fecha (7 de mayo de 2008). Se le facultó al Congreso para expedir leyes en materia de contabilidad gubernamental, también regiría la contabilidad pública, la información financiera de ingresos y de egresos<sup>61</sup>.

#### *d. Culturales*

1 D.O.F. del miércoles 30 de abril de 2009, siendo Presidente: Felipe de Jesús Calderón Hinojosa, artículos 4 y 73.

La esencia de la reforma es elevar a rango constitucional el derecho de acceso a la cultura, mientras que en lo específico en el artículo 73 se modificaron las fracciones XXV y XXIX-Ñ para que el Congreso pudiese legislar en materia de derechos de y otras figuras de propiedad intelectual autor (reforma ya citada en las facultades exclusivas culturales), al igual que establecer las bases de concurrencia entre los diversos niveles de gobierno en la materia de cultura<sup>62</sup>.

---

<sup>60</sup> “Artículo 73.- (...) XXIX-L.- Para expedir leyes que establezcan la concurrencia del gobierno federal, de los gobiernos de las entidades federativas y de los municipios, en el ámbito de sus respectivas competencias, en materia de pesca y acuacultura, así como la participación de los sectores social y privado, y(sic)

<sup>61</sup> “Artículo 73.- (...) XXVIII.- Para expedir leyes en materia de contabilidad gubernamental que regirán la contabilidad pública y la presentación homogénea de información financiera, de ingresos y egresos, así como patrimonial, para la Federación, los estados, los municipios, el Distrito Federal y los órganos político-administrativos de sus demarcaciones territoriales, a fin de garantizar su armonización a nivel nacional; (...)

<sup>62</sup> “Artículo 73.- (...)XXV.- Para establecer, organizar y sostener en toda la República escuelas rurales, elementales, superiores, secundarias y profesionales; de investigación científica, de bellas artes y de enseñanza técnica, escuelas prácticas de agricultura y de minería, de artes y oficios, museos, bibliotecas, observatorios y demás institutos concernientes a la cultura general de los habitantes de la nación y legislar en todo lo que se refiere a dichas instituciones; para legislar sobre vestigios o restos fósiles y sobre monumentos arqueológicos, artísticos e históricos, cuya conservación sea de interés nacional; así como para dictar las leyes encaminadas a distribuir convenientemente entre la Federación, los Estados y los Municipios el ejercicio de la función educativa y las aportaciones económicas correspondientes a ese servicio público, buscando unificar y coordinar la educación en toda la República. Los Títulos que se expidan por los establecimientos de que se trata surtirán sus efectos en toda la República. Para legislar en materia de derechos de autor y otras figuras de la propiedad intelectual relacionadas con la misma. (...)” “XXIX-Ñ. Para expedir leyes que establezcan las bases sobre las cuales la Federación, los Estados, los Municipios y el Distrito Federal coordinarán sus acciones en materia de cultura, salvo lo dispuesto en la fracción XXV de este artículo. Asimismo, establecerán los mecanismos de participación de los sectores social y privado, con objeto de cumplir los fines previstos en el párrafo noveno del artículo 4o. de esta Constitución.”

### *e. De seguridad*

1.- D.O.F. del sábado 31 de diciembre de 1994, bajo la presidencia de: Ernesto Zedillo Ponce de León. Fe de erratas publicada el 3 de enero de 1993. Artículos afectados: 21, 55, 73, 76, 79, 89, 93, 94, 95, 96, 97, 98, 99, 100, 101, 102, 103, 104, 105, 106, 107, 108, 110, 111, 116, 122 y 123. El motor impulsor fue la necesidad de un mejor sistema de administración de justicia y óptimo ejercicio en la seguridad pública, traduciéndose en mayor autonomía a la Suprema Corte de Justicia de la Nación como custodia del orden constitucional dándole mayores facultades y atribuciones para consolidarlo como Tribunal Constitucional, instituyendo las Controversias Constitucionales y las Acciones de Inconstitucionalidad, creando el Consejo de la Judicatura Federal para su función administrativa; por otra parte, el fortalecimiento del sistema de seguridad pública otorgándole mayor legitimidad sentando las bases para la creación del Sistema Nacional de Seguridad Pública.

Se re-establece la fracción XXIII del artículo 73 constitucional; ya que había sido derogada el 6 de diciembre de 1977. Se decretó la facultad del Congreso para expedir leyes que indiquen la coordinación entre la Federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios en materia de seguridad pública y la composición, organización y funcionamientos de los miembros integrantes de las instituciones de seguridad pública a nivel federal<sup>63</sup>.

2.- D.O.F. del martes 3 de julio de 1996, siendo Presidente: Ernesto Zedillo Ponce de León, s 16, 20, 21, 22 y 73. El objetivo fundamental fue el combate a la delincuencia organizada como el narcotráfico y los métodos para llevarla a cabo, utilizando medio más eficaces para ello, legitimando constitucionalmente la intervención de las comunicaciones, presunciones respecto a los bienes y propiedades de cualquier tipo de quienes realizan estos actos, programas como protección de testigos y remisión de penas, así como darle al Congreso de la unión para definir los delitos y faltas contra la federación, penas y medidas a seguridad a imponer.

Se reformó la fracción XXI y se le adicionó un segundo párrafo del artículo. Se sustituye el “definir” por “establecer” los delitos y faltas contra la Federación; también se adicionó la facultad a las autoridades federales para conocer sobre delitos de fuero común, siempre y cuando, tengan conexión con delitos federales<sup>64</sup>.

3.- D.O.F. del lunes 28 de junio de 1999, siendo Presidente: Ernesto Zedillo Ponce de León. Sólo se afectó a este artículo. Se reformó la fracción XXIX-H y se adicionó la fracción XXIX-I y XXIX-J al artículo.

---

<sup>63</sup> “Artículo 73.- (...) I a XXII.- (...) XXIII.- Para expedir leyes que establezcan las bases de coordinación entre la Federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios, en materia de seguridad pública; así como para la organización y funcionamiento, el ingreso, selección, promoción y reconocimiento de los integrantes de las instituciones de seguridad pública en el ámbito federal; XXIV a XXX.- (...)”

<sup>64</sup> “Artículo 73.- (...) I a XX. (...) XXI.- Para establecer los delitos y faltas contra la Federación y fijar los castigos que por ellos deban imponerse.

Las autoridades federales podrán conocer también de los delitos del fuero común, cuando éstos tengan conexidad con delitos federales.

XXII a XXX. (...)”

Fracción XXIX-H. Solamente se le agregó un punto y coma al final de la fracción. Fracción XXIX-I. Se le facultó al Congreso para expedir leyes que fijen las bases de coordinación en materia de protección civil destinadas a los Estados, al Distrito Federal y a los Municipios. Fracción XXIX-J. Se facultó al Congreso para legislar en materia de deporte y se indicaron las bases de coordinación entre los Estados, la Federación, el Distrito Federal, los Municipios y la participación del sector público y privado<sup>65</sup>.

4.- D.O.F. del lunes 5 de abril de 2004, siendo Presidente: Vicente Fox Quesada. La reforma de esta fecha afectó los artículos 73 y 89. Establecer en rango constitucional el tema de la Seguridad Nacional. Se adicionó la fracción XXIX-M al artículo. Se facultó al Congreso para expedir leyes en materia de seguridad nacional con un establecimiento de límites y requisitos a las investigaciones correspondientes<sup>66</sup>.

5.- D.O.F. del lunes 28 de noviembre del 2005, siendo Presidente: Vicente Fox Quesada. Sólo se afectó a este artículo. Se adicionó un párrafo tercero a la fracción XXI del artículo. Se indicó que las Leyes federales establecerán los supuestos en que las autoridades del fuero común podrán conocer y resolver sobre delitos federales<sup>67</sup>.

6.- D.O.F. del miércoles 18 de junio de 2008, siendo Presidente: Felipe de Jesús Calderón Hinojosa. La reforma de esta fecha afectó los artículos 16; 17; 18; 19; 20; 21; 73; 115 y 123. Con esta modificación a los diferentes preceptos, se logró una Reforma integral del sistema de justicia que pretende introducir el sistema acusatorio, de juicios orales, mecanismos alternativos de resolución de conflictos, combate a la delincuencia organizada.

Del artículo 73 constitucional se reformaron las fracciones XXI y XXIII. Fracción XXI. Se le dio la facultad al Congreso para legislar en materia de delincuencia organizada. Fracción XXIII. También se le agregó al Congreso la facultad de expedir leyes dentro de la coordinación entre la Federación, el Distrito

---

<sup>65</sup> "ARTÍCULO 73.- (...) I.- a XXIX-G.- (...)

XXIX-H.- Para expedir leyes que instituyan tribunales de lo contencioso-administrativo, dotados de plena autonomía para dictar sus fallos, y que tengan a su cargo dirimir las controversias que se susciten entre la administración pública federal y los particulares, estableciendo las normas para su organización, su funcionamiento, el procedimiento y los recursos contra sus resoluciones;

XXIX-I.- Para expedir leyes que establezcan las bases sobre las cuales la Federación, los estados, el Distrito Federal y los municipios, coordinarán sus acciones en materia de protección civil, y

XXX.- (...)"

<sup>66</sup> Artículo 73.- (...) XXIX-M.- Para expedir leyes en materia de seguridad nacional, estableciendo los requisitos y límites a las investigaciones correspondientes.

<sup>67</sup> Artículo 73 (...) XXI.- Para establecer los delitos y las faltas contra la Federación y fijar los castigos que por ellos deban imponerse; expedir una ley general en materia de secuestro, que establezca, como mínimo, los tipos penales y sus sanciones, la distribución de competencias y las formas de coordinación entre la Federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios; así como legislar en materia de delincuencia organizada. (...) Las autoridades federales podrán conocer también de los delitos del fuero común, cuando éstos tengan conexidad con delitos federales; (...)En las materias concurrentes previstas en esta Constitución, las leyes federales establecerán los supuestos en que las autoridades del fuero común podrán conocer y resolver sobre delitos federales;

Federal, los Estados y los Municipios, la facultad de establecer y organizar a las instituciones de seguridad pública en materia federal<sup>68</sup>

7.- D.O.F. del lunes 4 de mayo de 2009, siendo Presidente: Felipe de Jesús Calderón Hinojosa. Sólo se afectó a este artículo. Se modificó el párrafo primero de la fracción XXI del artículo. Se le facultó al Congreso para expedir una ley general en materia de secuestro<sup>69</sup>.

8.- D.O.F. del jueves 14 de julio de 2011, siendo Presidente Felipe de Jesús Calderón Hinojosa. Artículos 19, 20 y 73. El objetivo fue darle al Congreso la facultad para expedir una ley en materia de trata de personas y la coordinación de las autoridades locales y federales para el conocimiento de delitos del fuero federal<sup>70</sup>.

### C. Coincidentes

Consideramos coincidentes, facultades que se conservan para la Federación y para los Estados, considerándolos autónomos.

#### *a. Políticas*

1.-D.O.F. del jueves 22 de agosto de 1996, siendo Presidente: Ernesto Zedillo Ponce de León. La reforma de esta fecha fue prioridad para el presidente, lo que se demuestra en los “Compromisos para un Acuerdo Político Nacional” de 17 de enero de 1995 (Quezada, 2010, pág. 132), se modificaron los artículos 35, 36, 41, 54, 56, 60, 73, 74, 94, 98, 99,101, 105, 108, 110, 111, 116 y 122. Reformas sobre el financiamiento de los partidos políticos, la incorporación del Tribunal Electoral al Poder Judicial de la Federación, adición a sus facultades, la sujeción de las leyes electorales a la Constitución Federal; respecto al Distrito Federal, se definen entre otras, las competencias tanto de los Poderes de la Unión como de las autoridades locales.

Se derogó la fracción VI del artículo. Se eliminó la facultad del Congreso de expedir el estatuto de Gobierno del Distrito Federal y la de legislar en todo lo relativo al Distrito Federal.

---

<sup>68</sup> “Artículo 73.- (...) I. a XX (...) XXIII.- Para expedir leyes que establezcan las bases de coordinación entre la Federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios, así como para establecer y organizar a las instituciones de seguridad pública en materia federal, de conformidad con lo establecido en el artículo 21 de esta Constitución. (...) XXI. para establecer los delitos y faltas contra la Federación y fijar los castigos que por ellos deban imponerse, así como legislar en materia de delincuencia organizada. (...)”.

<sup>69</sup> Artículo 73.- (...)XXI.- Para establecer los delitos y las faltas contra la Federación y fijar los castigos que por ellos deban imponerse; expedir una ley general en materia de secuestro, que establezca, como mínimo, los tipos penales y sus sanciones, la distribución de competencias y las formas de coordinación entre la Federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios; así como legislar en materia de delincuencia organizada. Las autoridades federales podrán conocer también de los delitos del fuero común, cuando éstos tengan conexidad con delitos federales; En las materias concurrentes previstas en esta Constitución, las leyes federales establecerán los supuestos en que las autoridades del fuero común podrán conocer y resolver sobre delitos federales;

<sup>70</sup> “XXI. Para establecer delitos y las faltas contra la Federación y fijar los castigos que por ellos deban imponerse; expedir leyes generales en materias de secuestro, y trata de personas, que establezcan, como mínimo, los tipos penales y sus sanciones, la distribución de competencias y las formas de coordinación entre la Federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios; así como legislar en materia de delincuencia organizada.”

2.- D.O.F. del lunes 4 de diciembre de 2006, siendo Presidente: Vicente Fox Quesada. Sólo se afectó a este artículo. Se reformó la fracción XXIX-H del artículo. Se le dio la facultad al Congreso para expedir instituir tribunales de lo contencioso administrativo y leyes destinadas a imponer sanciones a los servidores públicos por responsabilidad administrativa<sup>71</sup>.

## **VI. CENCA y las propuestas de reforma a las facultades del Congreso**

En el anterior apartado hicimos una revisión de la evolución de las facultades del Congreso de la Unión en relación con el Federalismo mexicanos y de su lectura pudimos ver cómo en estos 94 años han ido apareciendo más temas que se concentran como facultades legislativas en el Congreso de la Unión, al igual que con mayor frecuencia se establecen facultades concurrentes en donde el Congreso conserva la facultad de legislación primaria y al resto de los órdenes de gobierno la posibilidad de legislación secundario o facultades ejecutivas.

En el presente apartado, teniendo como umbral el reciente ejercicio de la Reforma del Estado de 2007 en donde, para felicidad del presente estudio hubo un tema en específico denominado “Federalismo”, analizaremos las propuestas que el grupo de trabajo indicó como modificaciones viables de las facultades del Congreso de la Unión, una vez tomadas en cuenta las consultas públicas, las propuestas de los partidos políticos y las exposiciones magistrales que se dieron dentro de este ejercicio. Para tal efecto revisaremos dos fuentes: primero, el documento presentado al CENCA por el grupo de Trabajo sobre Federalismo<sup>72</sup>; y segundo, las propuestas magistrales.

### **A. Documento del Grupo de Trabajo**

Los temas del rubro Federalismo y ejercicio de facultades del Congreso de la Unión, en el ejercicio de la Reforma del Estado fueron:

#### *a. Tema I. Relaciones intergubernamentales*

##### **Subtema I. Relaciones Federación- Estado- Municipio**

Prever la participación de los municipios en la elaboración de la Ley de Ingresos Federal, así como del proyecto de egresos de la Federación, año con año.

Prever la ayuda de los ayuntamientos en la recaudación en materia de arrendamiento de bienes inmuebles con el objeto de participar con un 25% del monto recaudado, en virtud de que en la situación actual la evasión en este rubro es cercana al 80 por ciento de su potencial recaudatorio y

---

<sup>71</sup> Artículo 73.- (...)XXIX-H.- Para expedir leyes que instituyan tribunales de lo contencioso-administrativo, dotados de plena autonomía para dictar sus fallos, y que tengan a su cargo dirimir las controversias que se susciten entre la administración pública federal y los particulares, así como para imponer sanciones a los servidores públicos por responsabilidad administrativa que determine la ley, estableciendo las normas para su organización, su funcionamiento, los procedimientos y los recursos contra sus resoluciones;

<sup>72</sup> “ANÁLISIS TÉCNICO PROPUESTAS. (Incidencias, viabilidad legislativa y corporiedad estructural) de las propuestas de los partidos políticos y la consulta pública”

la federación ha dado está incapacitada para su aprovechamiento por la falta de la cercanía que se necesaria para el cobro de dicha contribución, esto implicaría una reforma al artículo 73 constitucional. Que las reformas propuestas al artículo 73 del párrafo anterior se adicione un párrafo a dicho artículo para que las entidades federativas y los municipios participen en el 50 por ciento de las contribuciones en materia de Arrendamiento de Bienes Inmuebles, en virtud de que esta contribución establecida en la Ley de Impuesto Sobre la Renta (LISR).

*b. Tema III. Régimen de competencias.*

Subtema I, Competencias de la Federación se propuso.

La reforma a la fracción VII del artículo 73 constitucional para que las disposiciones de carácter federal no contravengan las facultades otorgadas por la Constitución a las Entidades Federativas y a los Municipios o establezcan exenciones a contribuciones locales o municipales más allá de las establecidas constitucionalmente.

*c. Tema IV. Federalismo hacendario.*

Subtema I. Facultades y Obligaciones Recaudatorias de los Tres niveles de gobierno. Se propuso.

Otorgar certeza jurídica al pago de las contribuciones municipales en materia de alumbrado público. La reforma consistiría en modificar el artículo 73 a efecto de autorizar a los municipios el establecimiento de contribuciones municipales en materia de alumbrado público, en coherencia con las atribuciones que establece el Artículo 115 en la materia, por lo que sugerimos el cambio siguiente: Los municipios, conforme a las bases establecidas en los congresos locales, podrán imponer contribuciones municipales por el servicio de alumbrado público, el cual será general, sin contemplar exenciones por tipo usuario. Los municipios podrán convenir con las compañías de suministro de energía eléctrica el cobro de esta contribución.

Subtema 3. Coordinación Fiscal, se propuso:

Reformar la Constitución para dar facultades al Congreso de la Unión para expedir leyes en materia de contabilidad gubernamental.

*d. Tema V. Planeación y desarrollo regional.*

Subtema 5. Desarrollo sustentable y equidad

Se propuso una mayor fuerza a los acuerdos y propuestas que surjan de mecanismos como la conferencia nacional de Gobernadores, asociaciones de municipios, convenios interestatales para el desarrollo sustentable.

B. Propuestas magistrales

Devenidas de la Consulta Pública en Guadalajara el 25 de julio de 2007, tres intervenciones magistrales se dieron en relación con el Tema Federalismo<sup>73</sup>.

*a. Preponderancia de los actores políticos.*

Tonatiuh Guillén López<sup>74</sup>. Presidente de la red de investigadores en gobiernos locales mexicanos, A.C., y presidente del Colegio de la Frontera Norte.

Subraya este profesor que una tendencia del desarrollo del federalismo de nuestro país es hacia un modelo de tipo cooperativo que tendría como ejemplo en América Latina el de Brasil, y tiene algunos síntomas en las leyes generales como por ejemplo la de política social que reconoce el triángulo intergubernamental entre municipios estados y federación, aunque a los municipios se les defina en un estatus de proveedor de funciones y servicios, y lo que hace más latente una reforma en términos de autonomía municipal.

La primera preocupación la hace sobre el tema de la necesidad de abordar la nueva realidad mexicana en términos de la preponderancia de los actores políticos y la necesidad de negociación intergubernamental “tenemos a los actores, pero no las reglas de la relación entre los actores”<sup>75</sup> o lo que es lo mismo la construcción de acuerdos.

Dentro de los temas puntuales de necesidad de reforma señala Tonatiuh los siguientes:

1.- La posible formalización de la CONAGO –primera muestra colectiva de la ausencia de un presidente decidido a intervenir (Rodríguez, 2009, pág. 213) - un paso más delante de la llamada tercera etapa del presidencialismo federalizado (Maillard, 2006, pág. 37) y la conferencia de municipios de México “los pasos más interesantes con el nuevo acuerdo entre estados y gobierno federal los condensa la CONAGO, así como en el marco extenso los representan también las asociaciones de municipios”.

2.- La revisión de la descentralización en temas como educación salud y el hacendario

3.- Reforma a la composición del Senado de la República el cual equilibra bien las relaciones entre los partidos políticos nacionales, pero tiene un peso no suficientemente desarrollado con relación a las necesidades de la representación federal.

*b. Rendición de Cuentas y Descentralización.*

Guillermo Cejudo. Investigador de la División de Administración Pública del CIDE<sup>76</sup>.

---

<sup>73</sup> <http://www.leyparalareformadeestado.gob.mx/content/versiones/docs/guadalajara.pdf>

<sup>74</sup> Documento de Ponencias Magistrales en la página web de “CENCA. Ley para la Reforma del Estado”:

<http://www.leyparalareformadeestado.gob.mx/content/propuestasciudadanas/DOCS/magistrales.pdf>, pp. 99-110.

<sup>75</sup> *Ibidem.* (p. 105).

<sup>76</sup> Documento de Ponencias Magistrales en la página web de “CENCA. Ley para la Reforma del Estado”:



En su intervención se refiere a tres temas fundamentales: En primer lugar, señala la necesidad de precisar la forma de entender el Federalismo. En segundo, sobre esta forma de entender el federalismo hace hincapié en el tema de la composición humana y sus circunstancias diversas en cada Estado, para lo cual nos invita a revisar por ejemplo los contenidos de los informes del PNUD sobre la situación en México para reafirmar lo de la diversidad social. En tercer lugar se refiere al tema de la democratización y descentralización.

Sobre este último hace dos consideraciones: la primera sobre calidad de la democracia, urge replantear la rendición de cuentas especialmente como una problemática de las entidades federativas y la necesaria profesionalización de la administración pública en todos los niveles. En la segunda en donde se refiere a la descentralización, subraya que este proceso no podrá ser acabado mientras no se desarrollen al unísono la responsabilidad delegada y la autonomía para ejercerla.

Al final hace dos propuestas que denomina genéricas: a) la instauración de estándares legales mínimos que tiendan a promover un cierto nivel de calidad en el ejercicio de las facultades de cada orden competencial y b) que las reformas que se propongan respeten en todo momento la diversidad social, económica, política, de cada entidad federativa.

### *c. La cuestión municipal.*

Alfonso Petersen Farah<sup>77</sup>. Presidente Municipal de Guadalajara.

Como primera cuestión que habría que mejorar es lo relativo al sistema de coordinación fiscal o la transferencia de fondos desde la federación al municipio. Sugiriendo que dicha relación se establezca de manera directa entre la Federación y los municipios que efectivamente se ejecuten convenios entre la federación y los municipios a efecto de reconocer el carácter municipal de los ayuntamientos.

El segundo tema que toca es el de la libertad municipal y señala que es necesario el establecimiento de bases institucionales del autogobierno municipal y el reconocimiento de su autonomía a efectos de delimitar el entorno institucional de éste.

Señala que es importante para el fortalecimiento municipal observar tres puntos:

1) La reelección inmediata de presidentes municipales, munícipes y síndicos; 2) una mayor facultad de carácter tributaria, y 3) un principio de subsidiaridad.

## **VII. Reformas pendientes para el Congreso de la Unión. Temas principales**

---

<http://www.leyparalareformadelestado.gob.mx/content/propuestasciudadanas/DOCS/magistrales.pdf>  
f pp. 81-91.

<sup>77</sup> Documento de Ponencias Magistrales en la página web de “CENCA. Ley para la Reforma del Estado”:

<http://www.leyparalareformadelestado.gob.mx/content/propuestasciudadanas/DOCS/magistrales.pdf>  
f Pp. 91-99.

Un estudio que pretende explorar la evolución del Federalismo a través del análisis de las facultades del Congreso de la Unión en México, al igual que reflexionar sobre las propuestas del reciente ejercicio de la Reforma del Estado, estaría incompleto si no hace una exploración, sobre las principales propuestas de modificación de las facultades del Congreso de la Unión que actualmente se encuentran en el Constituyente Permanente mexicano. Esto último es el objetivo de la presente parte, y para tal efecto se divide en dos apartados: primero, las propuestas presidenciales; y segundo, las propuestas de legisladores y otros actores políticos.

A. Reformas presentadas por el Presidente.

*a. Materia fiscal.*

Se reforma un último párrafo al numeral 5° de la fracción XXIX del artículo 73. Pendiente en Comisiones de Origen Cámara de Diputados. Esta es una reforma que perteneció al paquete de modificaciones económicas y fiscales, presentada por el presidente en junio de 2007<sup>78</sup>.

Este paquete de siete iniciativas<sup>79</sup> se fundamentaba en cuatro pilares<sup>80</sup>:

---

<sup>78</sup> Esta reforma pretendía estar acorde con las tendencias internacionales de las políticas de protección a la salud y al cuidado del medio ambiente, como podemos observar de su propia iniciativa: “• Estos bienes permiten el establecimiento de contribuciones de fácil administración local y que implicarán un alto impacto recaudatorio para las entidades federativas, lo que a su vez redundará en el fortalecimiento de las haciendas públicas locales y se traducirá en obras de infraestructura y programas de desarrollo social tendientes a disminuir la pobreza y mejorar el nivel de vida de sus habitantes.(...) • El establecimiento de este tipo de impuestos contribuirá a la disminución en el consumo de bienes que generan daños a la salud. De esta manera el gobierno federal contribuye a una política pública local comprometida con la salud y el incremento en la calidad de vida de los mexicanos. (...) • El consumo de estos productos presenta demandas inelásticas que responden relativamente poco a los cambios en precios. La eficiencia económica indica las ventajas de gravar este tipo de bienes ya que permite incrementar la recaudación minimizando las distorsiones que otros impuestos generarían. (...) • Al ser bienes gravados con el Impuesto Especial sobre Producción y Servicios cuya recaudación se utiliza actualmente como variable de distribución de las participaciones federales, ha hecho que las entidades federativas ya realicen una amplia labor de fiscalización de los mismos, lo que facilitará su recaudación y control. (...) • De manera especial, tratándose de gasolina y diesel: - Se trata de bienes cuyo consumo se ha incrementado cada año, lo que se ha traducido en una mayor afectación del medio ambiente y del equilibrio ecológico, derivado de la contaminación de la atmósfera con las emisiones generadas por la combustión de dichos productos, lo que hace necesario que los tres órdenes de gobierno instrumenten programas tendientes a prevenir e, incluso, contrarrestar la citada contaminación y sus efectos, a fin de preservar la salud y garantizar que se cuente con un entorno natural que permita la supervivencia del hombre y demás seres vivos. (...) En ese sentido, esta propuesta es acorde con la tendencia internacional que muestra un interés creciente en tomar medidas para disminuir las emisiones de carbono que provocan el calentamiento global. El gravamen a estos combustibles permitirá racionalizar su uso excesivo y, por lo tanto, promover la conservación del medio ambiente. - El gravamen a la gasolina y al diesel permitirá que el precio de estos energéticos refleje mejor su escasez relativa. Los incrementos en el consumo de estos energéticos han sido consistentemente mayores al crecimiento de la economía, lo que indica que el consumo de combustibles representa una proporción cada vez mayor del consumo total.”

<sup>79</sup> El paquete de reformas contemplaba las siguientes modificaciones: 1.- Al artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la que estamos comentando. 2.- Diversas disposiciones fiscales para fortalecer el federalismo fiscal. Aprobada y publicada el 21 de diciembre de 2007. 3.- Ley del Impuesto de la Contribución Empresarial a Tasa Única. Aprobada y publicada el 1 de octubre de

1.- Mejorar la eficacia del gasto público y la rendición de cuentas de la Federación, de las entidades federativas y de los municipios.

2.- Diseñar un sistema tributario equitativo y más simple que evite la evasión y la elusión fiscales, en el que todos los que deban pagar impuestos lo hagan.

3.- Reforzar el Federalismo, mediante el otorgamiento de mayores facultades y recursos a las entidades federativas y municipios, sin que ello sea en detrimento de las finanzas del Gobierno Federal. Una mayor fortaleza de los distintos órdenes de gobierno ayudará a atender mejor las necesidades de la gente.

4.- Establecer las bases de un sistema impositivo que permitirán incrementar la recaudación mediante instrumentos tributarios flexibles y neutrales respecto de la inversión.

En lo específico se pretende modificar la fracción XXIX y el objetivo es ampliar las potestades tributarias de los Congresos locales con dos ejes fundamentales: a) no mermar las finanzas públicas federales, y b) hacer mayores las potestades tributarias de las entidades federativas, lo que no implica una proliferación excesiva de impuestos locales, evitando lo que sucedía antes de la creación del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal en 1990.

Se propuso la posibilidad de que las entidades federativas graven con impuestos locales solamente la venta final de gasolina y diesel, así como el consumo final de tabacos labrados y cervezas.

En cuanto a los municipios y con el fin de fortalecer sus haciendas públicas, la reforma propuso que participen, conforme a los porcentajes mínimos que se establezcan en ley secundaria federal, del rendimiento de las contribuciones locales correspondientes, en los términos que establezcan las legislaturas locales de las entidades federativas.

---

2007. 4.- Ley del Impuesto contra la Informalidad. Aprobada y publicada el 1 de octubre de 2007. 5.- Ley del Impuesto sobre la Renta, del Código Fiscal de la Federación y de la Ley del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios<sup>79</sup>, y se establece el Subsidio para el Empleo. Aprobada y publicada el 1 de octubre de 2007. 6.- Diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de gasto. Aprobada y publicada el 7 de mayo de 2008. 7.- Diversas disposiciones de las leyes Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria; Orgánica de la Administración Pública Federal; de Coordinación Fiscal; General de Desarrollo Social; de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público, y de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas. Aprobada y publicada el 1 de octubre de 2007.

<sup>80</sup> Oficio de la Secretaría de Gobernación, con el que remite siete iniciativas del ejecutivo federal, así como el dictamen de impacto presupuestario de las propuestas citadas, enviado por la subsecretaría de egresos de la secretaría de hacienda y crédito público, recibido en la sesión de la comisión permanente del miércoles 20 de junio de 2007. Cámara de Diputados. Gaceta Parlamentaria del día jueves 21 de junio de 2007.

### *b. Delitos*

Se reforma la fracción XXI<sup>81</sup>. Se buscaba generar un mecanismo de excepción, que facultara a las autoridades federales a conocer de delitos del fuero común relacionados con la protección a la seguridad pública, la seguridad nacional, los derechos humanos y la libertad de expresión, con objeto de evitar la impunidad en este tipo de ilícitos y dar pleno cumplimiento a los compromisos internacionales asumidos por el Estado mexicano en el reconocimiento y protección de tales derechos<sup>82</sup>.

En tal sentido consideraba la precisión en la ley de los supuestos en los que la autoridad federal podría ejercitar la facultad de atracción, argumentando que los delitos de fuero común trascendían al ámbito de los estados o del Distrito Federal, por su efecto nacional o internacional, ya fuere porque el conocimiento de éstos era necesario para dar cumplimiento a los compromisos internacionales asumidos por México, o bien, para garantizar a los gobernadores el acceso a la justicia, en aras de salvaguardar la autonomía de los estados, y sólo utilizar como excepción este nuevo supuesto de procedencia de la facultad de atracción con miras a no debilitar la consolidación del federalismo.

### *c. Mando Único Policial*

Se propone la reforma de la fracción XXIII. Este es un paquete de reformas que incluye a los artículos 21, 115 y 116<sup>83</sup>.

La iniciativa pretendía la creación del Mando Único Policial, “con la finalidad de reorganizar y fortalecer los mecanismos de coordinación, recuperar la confianza ciudadana y asegurar las condiciones mínimas que salvaguarden los derechos, y el pleno ejercicio de las libertades. Refiere que la prevención y reacción inmediata en contra de los delitos será corresponsabilidad de las policías federales, estatales, del Distrito Federal y, en su caso, de las policías municipales o metropolitanas acreditadas.”<sup>84</sup>

Se propuso que el Congreso de la Unión tuviera la facultad para expedir leyes que establecieran la distribución de competencias, los ámbitos de concurrencia entre la Federación, el

---

<sup>81</sup> “Las autoridades federales podrán conocer también de los delitos del fuero común, cuando éstos tengan conexidad con delitos federales o cuando se encuentren relacionados con violaciones a valores fundamentales de la sociedad, la seguridad nacional, los derechos humanos o la libertad de expresión y, por sus características de ejecución o relevancia social, trasciendan el ámbito de los estados o del Distrito Federal, en los términos que establezca la ley.”

<sup>82</sup> Iniciativa con proyecto de decreto que reforma la fracción XXI del Artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicada la Gaceta Parlamentaria de la Cámara de Diputados (Cámara de Origen) del día 30 de octubre de 2008. Pendiente en Comisiones de Origen.

<sup>83</sup> Decreto por el que se reforman diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Publicado en la Gaceta del Senado el día jueves 7 de octubre de 2010.

<sup>84</sup> <http://www.senado.gob.mx/index.php?ver=sp&mn=2&sm=2&id=5465&lg=61>

Distrito Federal, los estados y los Municipios; así como el que desarrollen las bases mínimas del Sistema Nacional de Seguridad Pública<sup>85</sup>.

Proponía que cada Estado contara con un cuerpo policial bajo el mando único del Gobernador. Las policías municipales acreditadas de acuerdo con el artículo 21 de la Constitución y de la Ley General de la materia, estarían bajo el mando del gobernador quien designaría a su titular a propuesta del Presidente Municipal y podría removerlo libremente.

#### *d. Reforma Política*

El paquete de reformas conocida como la reforma política (Cortez Salinas, 2011, pág. 1331), idea que lleva ya en discusión cerca de tres décadas (Casar, Para entender la reforma política del Estado, 2007, pág. 9), que hasta la discusión en Cámara Revisora el día 25 de octubre de 2011, contempla los artículos 35, 36, 71, 74, 76, 78, 83, 84, 87, 89, 117 y 122, por donde se plantean las candidaturas ciudadanas, iniciativas ciudadanas y consulta popular, contiene igualmente modificaciones al artículo 73<sup>86</sup>.

Las dos afectaciones al 73 serían a la fracción XXVI<sup>87</sup> en materia del nombramiento de sustitución del presidente y la fracción XXIX-P<sup>88</sup> para contemplar la facultad legislativa en relación con iniciativa ciudadana y consultas populares. Aunque este paquete de reformas es muy discutido, es importante indicar que en las aprobaciones de ambas cámaras que este contenido se ha aceptado.

### B. Reformas presentadas por otros actores políticos.

#### *a. Registro Público. Fracción XXIX-P*

---

<sup>85</sup> "XXIII. Para expedir leyes que establezcan la distribución de competencias, los ámbitos de concurrencia y las bases de coordinación entre la Federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios; desarrollen las bases mínimas del Sistema Nacional de Seguridad Pública, y establezcan y organicen las instituciones de seguridad pública en materia federal, conforme a lo dispuesto en el artículo 21 de esta Constitución;"

<sup>86</sup> De las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales, y de Gobernación, con opinión de la Comisión de Participación Ciudadana, sobre la minuta del Senado de la República con proyecto de decreto que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de reforma política. Aprobada en lo general en Cámara Revisora el día 25 de octubre de 2010. Sobre el futuro de la Reforma CFR. Ernesto Nuñez, Ciudadanos y derechos políticos. Reforma Política en suspenso, Diario Reforma, Suplemento Enfoque, 914 de 30 de octubre de 2011.

<sup>87</sup> "XXVI. Para conceder licencia al Presidente de la República y para constituirse en Colegio Electoral y designar al ciudadano que deba substituir al Presidente de la República, ya sea con el carácter de interino o substituto, en los términos de los artículos 84 y 85 de esta Constitución;"

<sup>88</sup> "XXIX-P. Para legislar sobre iniciativa ciudadana y consultas populares." Cabe indicar que esta fracción fue recientemente modificada el 12 de octubre de 2011 donde se facultó al Congreso para determinar la concurrencia en materia de derechos de niñas, niños y adolescentes, por lo que se cree que deberá de cambiar la fracción.

Modificación<sup>89</sup> que propuso otorgarle al Congreso de la Unión la facultad de expedir leyes que establezcan las bases de coordinación entre la Federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios, en materia de operación del registro público de la propiedad, de comercio y catastro<sup>90</sup>. Esta es una de las ideas importantes de la agenda pendiente para el siglo XXI “Aumentar el cobro del impuesto predial en forma equitativa y con un buen catastro nacional” (Dávila, 2010, págs. 122-123)

*b. Departamentos Municipales en el DF. Fracción VIII.*

Se propone la creación de los Departamentos Municipales<sup>91</sup> en la ciudad del Distrito Federal, los cuales tendrían capacidad jurídica para contraer obligaciones en los términos legales que dispongan la ley de bases generales de régimen local, así como el Estatuto Político y, tendrán un patrimonio de “destino” y de “asignación” que les garantice, desde el máximo orden normativo del país, los recursos para atender las necesidades de los habitantes de las respectivas demarcaciones. Al Jefe de Gobierno del D.F. se modifica el nombre por el de “Alcalde”. A tal efecto se eliminaría el control sobre la posibilidad de deuda que tiene el Ejecutivo federal a través de la legislación que a este efecto cree el Congreso de la Unión.<sup>92</sup>

*c. Fenómeno Metropolitano. Fracción XXIX-D*

---

<sup>89</sup> Proyecto de decreto por el que se adiciona una fracción XXIX-P al artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Publicado en la Gaceta del Senado el jueves 30 de abril de 2009. Pendiente en Comisiones Revisora.

<sup>90</sup> “XXIX-P. Para expedir leyes que establezcan las bases de coordinación entre la Federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios, en materia de operación del registro público de la propiedad, de comercio y catastro.”

<sup>91</sup> **Iniciativa con proyecto de decreto por la que se reforman los artículos 44, 73, fracción VIII, 76, fracción IX, 89, fracción XIV, 108, 109, 110, 111 y 122 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Publicada en la Gaceta del Senado el día 2 de diciembre de 2010. Pendiente en Comisiones de Origen.**

<sup>92</sup> “VIII. Para dar bases sobre las cuales el Ejecutivo pueda celebrar empréstitos sobre el crédito de la Nación, para aprobar esos mismos empréstitos y para reconocer y mandar pagar la deuda nacional. Ningún empréstito podrá celebrarse sino para la ejecución de obras que directamente produzcan un incremento en los ingresos públicos, salvo los que se realicen con propósitos de regulación monetaria, las operaciones de conversión y los que se contraten durante alguna emergencia declarada por el Presidente de la República en los términos del artículo 29.”

Esta reforma<sup>93</sup> pretende incluir en la Carta Magna el reconocimiento al fenómeno metropolitano como un tema de relevancia para el desarrollo de la nación, y con ello, generar en el marco normativo mexicano, la facultad para legislar con un carácter de ley general el tema metropolitano<sup>94</sup>.

*d. Relaciones intergubernamentales. Fracción II*

Mediante esta propuesta<sup>95</sup> se pretende otorgar al Congreso a través de leyes generales, la facultad para legislar en materia de relaciones intergubernamentales que se regirían por los principios de cooperación, coordinación, subsidiariedad y corresponsabilidad<sup>96</sup>.

*e. Alumbrado Público Municipal. Fracción XXIX*

La propuesta<sup>97</sup> es que los municipios reciban el 100% de lo recaudado por concepto de alumbrado público.<sup>98</sup>

*f. Sistema Nacional de Deuda. Fracciones VIII, XVIII y XIX.*

---

<sup>93</sup> De la Comisión de Puntos Constitucionales, con Proyecto de decreto que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. aprobado en Cámara de Origen (Diputados) el 27 de abril de 2011. Recibida en Revisora el 28 de abril de 2011. publicada en la Gaceta de la Cámara de Diputados el día 27 de abril de 2011.

<sup>94</sup> "XXIX-D. Para expedir las leyes que establezcan la concurrencia del gobierno federal, de los estados y de los municipios, en el ámbito de sus respectivas competencias, en materia de planeación del desarrollo nacional y regional, económico y social, a que se refieren los artículos 25 y 26 de esta Constitución, así como en materia de información estadística y geográfica de interés nacional"

<sup>95</sup> De las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales; y de Estudios Legislativos (Cámara de Senadores), el que contiene proyecto de decreto que adiciona la fracción II del artículo 73 y adiciona un párrafo segundo al artículo 124 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Publicado en la Gaceta del Senado el día 29 de septiembre de 2011. De primera lectura.

<sup>96</sup> **"II. Para establecer en leyes generales las bases para la aplicación de los principios rectores de las relaciones entre los órdenes de gobierno federal, estatal, municipal y del Distrito Federal, en los términos del artículo 124 de esta Constitución."**

<sup>97</sup> Que reforma los artículos 73 y 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Publicado en la Gaceta de la Cámara de Diputados el día 8 de marzo de 2011. Pendiente en Comisiones de origen.

<sup>98</sup> Inciso a) y último párrafo del numeral 5° de la fracción XXIX. "a) a) Energía eléctrica, incluyendo un impuesto sobre el servicio de alumbrado público." Y "Las entidades federativas participarán en el rendimiento de éstas contribuciones especiales, en la proporción que la ley secundaria federal determine. Los municipios recibirán, en todo caso, el 100% del rendimiento del Impuesto Sobre el Servicio de Alumbrado Público recaudado mensualmente en su circunscripción territorial, el cual deberá ser suficiente para cubrir el costo de la energía eléctrica que paguen para prestar ese servicio."

La iniciativa propone<sup>99</sup> la creación de un Sistema Nacional de Deuda que exija el cumplimiento de garantías de fundamentación y argumentación a efecto de tener elementos materiales para juzgar la pertinencia del empréstito que se quiera contratar en el ámbito local<sup>100</sup>.

*g. Revisión del Congreso. Fracción VI*

Se propone establecer las bases<sup>101</sup> constitucionales para que el Congreso pueda vigilar y formular observaciones y recomendaciones, a través de la comisión de Administración Pública, sobre la organización, desempeño y desarrollo de las diferentes instituciones federales, a fin de asegurar la racionalidad y adecuado cumplimiento de sus objetivos, programas y presupuestos<sup>102</sup>.

---

<sup>99</sup> Que reforma los artículos 73 y 117 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Publicada en la Gaceta del Senado el día 12 de abril de 2011. Pendiente en Comisiones de Origen.

<sup>100</sup> “VIII. Para dar bases sobre las cuales el Ejecutivo pueda celebrar empréstitos sobre el crédito de la Nación, para aprobar esos mismos empréstitos y para reconocer y mandar pagar la deuda nacional. Ningún empréstito podrá celebrarse sino para la ejecución de obras que directamente produzcan un incremento en los ingresos públicos, salvo los que se realicen con propósitos de regulación monetaria, las operaciones de conversión y los que se contraten durante alguna emergencia declarada por el Presidente de la República en los términos del artículo 29. Asimismo, aprobar anualmente los montos de endeudamiento que deberán incluirse en la ley de ingresos, que en su caso requiera el Gobierno del Distrito Federal y las entidades de su sector público, conforme a las bases que se establezcan en el Sistema Nacional de Deuda y en la Ley correspondiente. El Ejecutivo Federal informará anualmente al Congreso de la Unión sobre el ejercicio de dicha deuda a cuyo efecto el Jefe del Distrito Federal le hará llegar el informe que sobre el ejercicio de los recursos correspondientes hubiere realizado. El Jefe del Distrito Federal informará igualmente a la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, al rendir la cuenta pública;” “XXVIII. Para expedir leyes en materia de contabilidad gubernamental que regirán la contabilidad pública y la presentación homogénea de información financiera, de ingresos, egresos, deuda, así como patrimonial, para la Federación, los estados, los municipios, el Distrito Federal y los órganos político-administrativos de sus demarcaciones territoriales, de sus organismos descentralizados, que cuenten con personalidad jurídica y patrimonio propios, de las empresas con participación federal, estatal y municipal, que cuenten con personalidad jurídica y patrimonio propios, los fideicomisos en los que el gobierno federal, estatal, municipal, los organismos descentralizados o las empresas de participación estatal de participación municipal, sean fideicomitentes.” “XIX. Para establecer las bases y principios del Sistema Nacional de Deuda que armonice la contabilidad en materia de deuda, su planificación, normas prudenciales, transparencia, rendición de cuentas, distribución de competencias y coordinación entre la Federación, el Distrito Federal, los Estados y sus Municipios, bajo el principio rector de responsabilidad fiscal.”

<sup>101</sup> Que adiciona una nueva fracción VI, anteriormente derogada, al artículo 73, y se reforma la fracción I-B del artículo 104 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Presentada en Cámara de Origen (Senadores) el día 24 de abril de 2011.

<sup>102</sup> “VI. Para vigilar y formular observaciones y recomendaciones, a través de la Comisión de Administración Pública, sobre la organización, desempeño y desarrollo de las diferentes instituciones federales, a fin de asegurar la racionalidad y adecuado cumplimiento de sus objetivos, programas y presupuestos;”



#### *h. Cabildeo. XXIX-P*

La iniciativa<sup>103</sup> propone facultar al Congreso General para que pueda expedir leyes en materia de cabildeo y conflictos de interés<sup>104</sup>.

#### *i. Facultad de Iniciativa. Fracción II*

La iniciativa<sup>105</sup> propone establecer como facultad del Congreso de la Unión el derecho de iniciar leyes o decretos ante las legislaturas de las entidades federativas que los legisladores representan, en virtud del acuerdo de reciprocidad entre federación y estados<sup>106</sup>.

#### *j. Tratados Internacionales. Fracción XXIX-P*

La iniciativa<sup>107</sup> propone la participación de la Cámara de Diputados para la aprobación de tratados internacionales donde participe cualquier órgano de gobierno del país<sup>108</sup>.

### **VIII. Conclusiones**

Primera: El tema del Federalismo es central, si la Constitución de 1824 nos enseñó que otorgar demasiadas facultades a los Estados marca el futuro promisorio o no del diseño, otorgar demasiadas al poder federal produce los mismos efectos, como en 1857. Lo cual nos hace reflexionar sobre el cómo deben adoptarse o cuál va a ser el diseño que se buscarán en el futuro en nuestro país.

---

<sup>103</sup> Que reforma el artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y expide la Ley Federal que regula las Actividades de Cabildeo. Presentada el 30 de septiembre de 2010 en la Cámara de Diputados.

<sup>104</sup> "XXIX-P. Para expedir las leyes en materia de cabildeo y conflictos de interés."

<sup>105</sup> Que reforma el artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Publicada en la Gaceta Parlamentaria del Senado el día 10 de febrero de 2011.

<sup>106</sup> "II. Para iniciar leyes o decretos en las legislaturas de las entidades federativas que representan ante el Congreso de la Unión;"

<sup>107</sup> Que reforma los artículos 73, 76, 89, y 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Publicada en la Gaceta Parlamentaria de la Cámara de Diputados el 1 de marzo de 2011

<sup>108</sup> "XXIX-P. Analizar la política exterior desarrollada por el Ejecutivo federal con base en los informes anuales que el presidente de la República y el secretario del Despacho correspondiente rindan al Congreso. (...) Además, aprobar los tratados internacionales y convenciones diplomáticas que el Ejecutivo federal suscriba, así como su decisión de terminar, denunciar, suspender, modificar, enmendar, retirar reservas y formular declaraciones interpretativas sobre los mismos.

Segunda: La naturaleza de las facultades en el Federalismo mexicano, ha hecho a la doctrina clasificarlas en diversos criterios, los más comunes son: concurrentes, coordinadas, explícitas, implícitas. Precisamente una de las facultades más delicadas son las implícitas que pueden inclinar la balanza hacia un centralismo real.

Tercera: El federalismo norteamericano y la idea federal surgieron de razones doctrinales e históricas, lo cual implica el reconocimiento de la naturaleza y existencia de lo político en un momento, lugar y tiempo determinados, esto debemos recordarlo al momento de analizar la posible evolución de nuestro federalismo.

Cuarta: Aunque aparentemente ajeno a nuestra realidad, como para el fenómeno del *devolution*, le es ajeno el federalismo, la práctica de éste en Inglaterra y su análisis real, puede ser muy aleccionador para los posibles diseños de evolución del Federalismo en México.

Quinta: Como hemos podido observar, el artículo 73 es uno de los más modificados en la Constitución Mexicana, quizá porque precisamente es central en el diseño federal, cuando en su origen este artículo planteaba una visión más modesta de las facultades del Congreso de la Unión, en su evolución se ha ido robusteciendo, en algunas ocasiones absorbiendo facultades que estaban en su origen dadas a los Estados, o apareciendo nuevas facultades, dando un diseño constitucional más centralizado.

Sexta: Temas que se determinaron como viables en la evolución del Federalismo mexicano, fueron: La cuestión fiscal y el otorgamiento de más recursos económicos a las entidades federativas y a los municipios; el reconocimiento de autoridades formalmente no reconocidas pero con peso político real, como la CONAGO.

Séptima: En el Constituyente Permanente mexicano existen diversas propuestas de reforma a las facultades del Congreso de la Unión y con esto al Federalismo, en gran medida, podemos ver, nos encontramos frente a modificaciones que tienden a concentrar más materias como facultades originarias o concurrentes devenidas de la posibilidad legislativa primaria del Congreso. Aunque igualmente observamos modificaciones tendientes a otorgar mayor autonomía al Distrito Federal, a reconocer la diversidad socioeconómica del país mediante la creación del fenómeno Metropolitano, fortalecimiento del Municipio en su economía, como el caso del goce del fruto de los impuestos estatales a la venta final de gasolina, diesel o tabacos labrados.

## IX. Bibliografía

- Ainaga Vargas, M. d. (2010). Federalismo y Globalización. Algunas reflexiones. En C. Astudillo, & M. F. Casarín León, *Derecho Constitucional Estatal. Memoria del VIII Congreso Nacional de Derecho Constitucional de los Estados* (pág. 3). México: Instituto de Investigaciones Jurídicas.
- Caballero, J. A. (2009). De la marginalidad a los reflectores. El renacimiento de la administración de justicia en México. En I. Bizberg, & L. Meyer, *Una historia contemporánea de México. Tomo 3. Las Instituciones* (págs. 163-193). México: Oceano-El Colegio de México.
- Capizo, J. (2011). ¿Se necesita una nueva Constitución en México? Algunas reflexiones y seis propuestas. *Cuestiones Constitucionales. Revista Mexicana de Derecho Constitucional* , 141-167.
- Carbonell, M. (2003). El Federalismo en México. Principios generales y distribución de competencias. En F. K. Stiftung, *Anuario de Derecho Constitucional Latinoamericano* (págs. 379-396). Montevideo: Fundación Konrad Adenauer Stiftung.
- Carpizo, J. (2011). La república democrática en la Constitución Mexicana. *Boletín Mexicano de Derecho Comparado* , 1047-1083.
- Casar, M. A. (2010). Cien años de política. En M. A. Casar, & G. González, *México 2010. El juicio del siglo* (págs. 21-62). México: Taurus.
- Casar, M. A. (2007). *Para entender la reforma política del Estado*. México: Nostra.
- Chávez, A. H. (2008). La constitución de la nación mexicana. En F. Gantús, F. Gutiérrez, A. Hernández Chávez, & M. D. León, *La Constitución de 1824. La consolidación de un pacto mínimo* (págs. 11-65). México: El Colegio de México.
- Colección del Congreso de la Unión, *Derechos del Pueblo Mexicano. México a través de sus constituciones, 2006*, México: Miguel Angel Porrúa.
- Collí Ek, V. (2010). Los principios fundamentales del constitucionalismo inglés. En D. Cienfuegos Salgado, *El derecho en perspectiva. Estudios en Homenaje a José de Jesús López Monroy* (págs. 399-423). México: Porrúa-UNAM.
- Cortez Salinas, J. (2011). La propuesta de la reelección inmediata de legisladores en la Reforma del Estado de 2010. *Boletín Mexicano de Derecho Comparado* , 1321-1333.
- Cossío, J. R. (2010). La Justicia prometida (1910-2010). En M. A. Casar, & G. González, *El juicio del siglo* (págs. 159-230). México: Taurus.
- Dávila, F. S. (2010). La economía mexicana del siglo XX. En M. A. Casar, & G. González, *México 2010. El Juicio del Siglo* (págs. 63-128). México: Taurus.
- Garza, J. M. (2008). *El sistema federal mexicano. Un análisis jurídico*. México: Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM.
- Instituto Nacional para la Educación de los Adultos, *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. 1917. Reformas a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1921 a 2001 y sus Exposiciones de Motivos*, México, Secretaría de Educación Pública, 2002, dos tomos.
- Krauze, E., Meyer, J., & Reyes, C. (2006). *Historia de la Revolución Mexicana 1924-1928. La construcción económica*. México: El Colegio de México.
- Lacroix, A. L. (2010). *The Ideological Origins of American Federalism*. EUA: Harvard University Press.

- Mabire, B. (2009). Políticas culturales y educativas del Estado Mexicano. En I. Bizberg, & L. Meyer, *Una historia contemporánea de México. Tomo 4. Las Políticas* (págs. 247-295). México: Océano-El Colegio de México.
- Maillard, J. L. (2006). *Hacia un nuevo Constitucionalismo*. México: Porrúa.
- Matute, A. (2005). *Historia de la Revolución Mexicana 1917-1924. Las dificultades del nuevo Estado*. México: El Colegio de México.
- Mizrachi, Y. (2005). México. En A. L. Griffiths (Ed), & K. Nerenberg (Coord.), *Hand* (págs. 199-214). México: Federations.
- Pedrero, E. G. (2006). *La cuerda tensa. Apuntes sobre la democracia en México, 1990-2005*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Purcell, E. A. (2007). *Originalism, Federalism and the American Constitutional Enterprise. A Historical Inquiry*. USA: Yale University Press.
- Quezada, S. A. (2010). *Vuelta en U. Guía para entender y reactivar la democracia estancada*. México: Taurus.
- Reyna, J. L. (2009). El sistema político: cambios y vicisitudes. En I. Bizberg, & L. Meyer, *Una historia contemporánea de México. Tomo 3. Las Instituciones* (págs. 47-90). México: Oceano-El Colegio de México.
- Rodríguez Padilla, V. (2010). 100 Años de Petróleo en México. *Proceso Bicentenario 17*, 4-15.
- Rodríguez, R. H. (2009). Los gobernadores y el Federalismo. La descentralización del poder. En I. Bizberg, & L. Meyer, *Una Historia Contemporánea de México. Tomo 3. Las Instituciones* (págs. 195-217). México: Océano-El Colegio de México.
- Romero, J. (2003). Crecimiento y Comercio. En I. Bizberg, & L. Meyer, *Una historia contemporánea de México. Tomo 1. Transformaciones y permanencias* (págs. 155-221). México: Océano-El Colegio de México.
- Turpin, C., & Tompkins, A. (2007). *The British Government and the Constitution*. England: Cambridge University Press.
- Unión, L. L. (2006). *Derechos del Pueblo Mexicano. México a través de sus constituciones. Tomo IV*. México: Miguel Angel Porrúa.
- Valadés, D. (2010). La República en México. En H. Fix-Zamudio, & D. Valadés, *Formación y perspectivas del Estado en México* (págs. 437-458). México: UNAM-El Colegio Nacional.
- Villar, S. I. (2005). El voto que cuajó tarde. En I. Bizberg, & L. Meyer, *Una historia contemporánea de México. Tomo 2. Actores* (págs. 49-88). México: Oceano-El Colegio de México.

## ÍNDICE

I.	Introducción	1
II.	Federalismo y Congreso en México: una mirada a las constituciones históricas	3
III.	El diseño general de la Constitución actual: dos cuadros de estudio	4
IV.	Una mirada comparada: Norteamérica e Inglaterra	6
V.	Federalismo y Congreso de la Unión. Sus facultades y su evolución de 1917 a 2011	12
VI.	CENCA y las propuestas de reforma a las facultades del Congreso	37
VII.	Reformas pendientes para el congreso de la unión. Temas principales	42
VIII.	Conclusiones	50
IX.	Bibliografía	52



## CUADERNO 9



Septiembre 2011

# Cuadernos de Trabajo

**Instituto Belisario Domínguez del Senado de la República**

**Dirección General de Estudios Legislativos:  
Política y Estado.**

**Tel. 55 98 77 44 Fax 56 11 73 51**

**[politicayestado.ibd@senado.gob.mx](mailto:politicayestado.ibd@senado.gob.mx)**

**Av. Patriotismo No. 711, Edificio "A", 4 Piso.  
Col. San Juan Mixcoac, Del. Benito Juárez, C.P. 03730**

**[www.politicayestadoibd.org](http://www.politicayestadoibd.org)**