

SECCIÓN III  
*De las Facultades del Congreso*

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

**I.** Para admitir nuevos Estados a la Unión Federal;

**II.** Derogada;

**III.** Para formar nuevos Estados dentro de los límites de los existentes, siendo necesario al efecto:

1º Que la fracción o fracciones que pidan erigirse en Estados, cuenten con una población de ciento veinte mil habitantes, por lo menos.

2º Que se compruebe ante el Congreso que tienen los elementos bastantes para proveer a su existencia política.

3º Que sean oídas las legislaturas de los Estados de cuyo territorio se trate, sobre la conveniencia o inconveniencia de la erección del nuevo Estado, quedando obligadas a dar su informe dentro de seis meses, contados desde el día en que se les remita la comunicación respectiva.

- 4º Que igualmente se oiga al Ejecutivo de la Federación, el cual enviará su informe dentro de siete días, contados desde la fecha en que le sea pedido.
- 5º Que sea votada la erección del nuevo Estado por dos terceras partes de los diputados y senadores presentes en sus respectivas cámaras.
- 6º Que la resolución del Congreso sea ratificada por la mayoría de las legislaturas de los Estados, previo examen de la copia del expediente, siempre que hayan dado su consentimiento las legislaturas de los Estados de cuyo territorio se trate.
- 7º Si las legislaturas de los Estados de cuyo territorio se trate no hubieren dado su consentimiento, la ratificación de que habla la fracción anterior deberá ser hecha por las dos terceras partes del total de legislaturas de los demás Estados;
- IV. Para arreglar definitivamente los límites de los Estados, terminando las diferencias que entre ellos se susciten sobre las demarcaciones de sus respectivos territorios, menos cuando estas diferencias tengan un carácter contencioso;
- V. Para cambiar la residencia de los Supremos Poderes de la Federación;
- VI. Para legislar en todo lo relativo al Distrito Federal, 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 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 Como un órgano de representación ciudadana en el Distrito Federal, se crea una Asamblea integrada por 40 representantes electos según el principio de votación mayoritaría relativa, mediante el sistema de distritos electorales uninominales, y por 26 representantes electos según el principio de representación proporcional, mediante el sistema de listas votadas en una circunscripción plurinominal. La demarcación de los distritos se establecerá como determine la ley.
- Los representantes a la Asamblea del Distrito Federal serán electos cada tres años y por cada propietario se elegirá un suplente; las vacantes de los representantes serán cubiertas en los términos de la fracción IV del artículo 77 de esta Constitución.
- 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 4i 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 proporcional en su caso, siendo aplicables las reglas que para la calificación establece el artículo 60 de esta Constitución.

Los representantes a la Asamblea del Distrito Federal deberán reunir los mismos requisitos que el artículo 55 establece para los diputados federales y les será aplicable lo dispuesto por los artículos 59, 61, 62 y 64 de esta Constitución.

La Asamblea de Representantes del Distrito Federal calificará la elección de sus miembros, a través de un Colegio Electoral que se integrará por todos los presuntos representantes, en los términos que señale la ley, sus resoluciones serán definitivas e inatacables.

Son facultades de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal las siguientes:

- A) Dictar bandos, ordenanzas y reglamentos de policía y buen gobierno que, sin contravenir lo dispuesto por las leyes y decretos expedidos por el Congreso de la Unión para el Distrito Federal, tengan por objeto atender las necesidades que se manifiesten entre los habitantes del propio Distrito Federal, en materia de educación, salud y asistencia social; abasto y distribución de alimentos, mercados y rastos; es-

tablecimientos mercantiles; comercio en la vía pública; recreación, espectáculos públicos y deporte; seguridad pública; protección civil; servicios auxiliares a la administración de justicia; prevención y readaptación social; uso del suelo; regularización de la tenencia de la tierra, establecimiento de reservas territoriales y vivienda; preservación del medio ambiente y protección ecológica; explotación de minas de arena y materiales pétreos; construcciones y edificaciones; agua y drenaje; recolección, disposición y tratamiento de basura; tratamiento de aguas; racionalización y seguridad en el uso de energéticos; vialidad y tránsito; transporte urbano y estacionamientos; alumbrado público; parques y jardines; agencias funerarias, cementerios y servicios conexos; fomento económico y protección al empleo; desarrollo agropecuario; turismo y servicios de alojamiento; trabajo no asalariado y previsión social; y acción cultural;

- B) Proponer al Presidente de la República la atención de problemas prioritarios, a efecto de que tomando en cuenta la previsión de ingresos y el gasto público, los considere en el proyecto de presupuesto de egresos del Distrito Federal, que envíe a la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión;
- C) Recibir los informes trimestrales que deberá presentar la autoridad administrativa del Distrito Federal, sobre la ejecución y cumplimiento de los presupuestos y programas aprobados, y elaborar un informe anual para analizar la congruencia entre el gasto autorizado y el realizado, por partidas y programas, que votado por el Pleno de la Asamblea remitirá a la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, para ser considerado durante la revisión de la Cuenta Pública del Distrito Federal;
- D) Citar a los servidores públicos que se determinen en la ley correspondiente, para que informen a la Asamblea sobre el desarrollo de los servicios y la ejecución de las obras encomendadas al gobierno del Distrito Federal;
- E) Convocar a consulta pública sobre cualquiera de los temas mencionados en la presente base, y determinar el contenido de la convocatoria respectiva;
- F) Formular las peticiones que acuerde el Pleno de la Asamblea, a las autoridades administrativas competentes, para la solución de los problemas que planteen sus miembros, como resultado de su acción de gestoría ciudadana;
- G) Analizar los informes semestrales que deberán presentar los representantes que la integren, para que el Pleno de la Asamblea tome las medidas que correspondan dentro del ámbito de sus facultades de consulta, promoción, gestoría y supervisión;
- H) Aprobar los nombramientos de magistrados del Tribunal Superior de Justicia, que haga el Presidente de la República, en los términos de la base 5a. de la presente fracción;

- I) Expedir, sin intervención de ningún otro órgano, el Reglamento para su Gobierno Interior; y
- J) Iniciar ante el Congreso de la Unión, leyes o decretos en materias relativas al Distrito Federal.

Las iniciativas que la Asamblea de Representantes presente ante alguna de las Cámaras del Congreso de la Unión, pasarán desde luego a comisión para su estudio y dictamen.

Los bandos, ordenanzas y reglamentos que expida la Asamblea del Distrito Federal en ejercicio de la facultad a que se refiere el inciso A) de la presente base, se remitirán al órgano que señale la ley para su publicación inmediata.

La Asamblea de Representantes se reunirá a partir del 15 de noviembre de cada año, para celebrar un primer periodo de sesiones ordinarias, que podrá prolongarse hasta el 15 de enero del año siguiente, y a partir del 16 de abril de cada año, para celebrar un segundo periodo de sesiones ordinarias, que podrá prolongarse hasta el 15 de julio del mismo año. Durante sus recesos, la Asamblea celebrará sesiones extraordinarias para atender los asuntos urgentes para los cuales sea convocada, a petición de la mayoría de sus integrantes o del Presidente de la República.

A la apertura del segundo periodo de sesiones ordinarias de la Asamblea, asistirá la autoridad designada por el Presidente de la República, quien presentará un informe por escrito, en el que manifieste el estado que guarde la administración del Distrito Federal.

Los representantes a la Asamblea son inviolables por las opiniones que manifiesten en el desempeño de sus cargos y el presidente de la Asamblea deberá velar por el respeto al fuero constitucional de sus miembros y por la inviolabilidad del recinto donde se reúnan a sesionar. En materia de responsabilidades, se aplicará lo dispuesto por el título cuarto de esta Constitución y su ley reglamentaria.

4ª La facultad de iniciativa para el ejercicio de las facultades de la Asamblea a que se refiere el inciso A) de la base 3a., corresponde a los miembros de la propia Asamblea y a los representantes de los vecinos organizados en los términos que señale la ley correspondiente.

Para la mayor participación ciudadana en el gobierno del Distrito Federal, además, se establece el derecho de iniciativa popular respecto de las materias que son competencia de la Asamblea, la cual tendrá la obligación de turnar a comisiones y dictaminar, dentro del respectivo periodo de sesiones o en el inmediato siguiente, toda iniciativa que le sea formalmente presentada por un mínimo de diez mil ciudadanos debidamente identificados, en los términos que señale el Reglamento para el Gobierno Interior de la Asamblea.

La ley establecerá los medios y mecanismos de participación ciudadana que permitan la oportuna gestión y continua supervisión comunitarias de la acción del gobierno del Distrito Federal, dirigida a satisfa-

cer sus derechos e intereses legítimos y a mejorar la utilización y aplicación de los recursos disponibles.

5ª La función judicial se ejercerá por el Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, el cual se integrará por el número de magistrados que señale la ley orgánica correspondiente, así como por los jueces de primera instancia y demás órganos que la propia ley determine.

La independencia de los magistrados y jueces en el ejercicio de sus funciones deberá estar garantizada por la ley orgánica respectiva, la cual establecerá las condiciones para el ingreso, formación y permanencia de quienes sirvan a los tribunales de justicia del Distrito Federal.

Los magistrados integrantes del Tribunal Superior de Justicia deberán reunir los requisitos señalados por el artículo 95 de esta Constitución.

Los nombramientos de los magistrados y jueces serán hechos preferentemente entre aquellas personas que hayan prestado sus servicios con eficiencia y probidad en la administración de justicia o que lo merezcan por su honorabilidad, competencia y antecedentes en otras ramas de la profesión jurídica.

Los nombramientos de los magistrados del Tribunal Superior de Justicia serán hechos por el Presidente de la República, en los términos previstos por la ley orgánica, misma que determinará el procedimiento para su designación y las responsabilidades en que incurren quienes tomen posesión del cargo o llegaren a ejercerlo, sin contar con la aprobación correspondiente; la propia ley orgánica determinará la manera de suplir las faltas temporales de los magistrados. Estos nombramientos serán sometidos a la aprobación de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal. Cada magistrado del Tribunal Superior de Justicia, al entrar a ejercer su encargo, rendirá protesta de guardar y hacer guardar la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y las leyes que de ella emanen, ante el Pleno de la Asamblea del Distrito Federal.

Los magistrados durarán seis años en el ejercicio de su encargo, podrán ser reelectos, y si lo fueren, sólo podrán ser privados de sus puestos en los términos del título cuarto de esta Constitución.

Los jueces de primera instancia serán nombrados por el Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal.

Los magistrados y los jueces percibirán una remuneración adecuada e irrenunciable, la cual no podrá ser disminuida durante su encargo, y estarán sujetos a lo dispuesto por el artículo 101 de esta Constitución.

6ª El Ministerio Público en el Distrito Federal estará a cargo de un Procurador General de Justicia, que dependerá directamente del Presidente de la República, quien lo nombrará y removerá libremente;

VII. Para imponer las contribuciones necesarias a cubrir el presupuesto;

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 los 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;

- IX. Para impedir que en el comercio de Estado a Estado se establezcan restricciones;
  - X. Para legislar en toda la República sobre hidrocarburos, minería, industria cinematográfica, comercio, juegos con apuestas y sorteos, servicios de banca y 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. Para crear y suprimir empleos públicos de la Federación y señalar, aumentar o disminuir sus dotaciones;
  - XII. Para declarar la guerra, en vista de los datos que le presente el Ejecutivo;
  - XIII. Para dictar leyes según las cuales deban declararse buenas o malas las presas de mar y tierra, y para expedir leyes relativas al derecho marítimo de paz y guerra;
  - 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;
  - XV. Para dar reglamentos con objeto de organizar, armar y disciplinar la Guardia Nacional, reservándose a los ciudadanos que la formen el nombramiento respectivo de jefes y oficiales, y, a los Estados la facultad de instruirla conforme a la disciplina prescrita por dichos reglamentos;
  - XVI. Para dictar leyes sobre nacionalidad, condición jurídica de los extranjeros, ciudadanía, naturalización, colonización, emigración e inmigración y salubridad general de la República.
- 1<sup>a</sup> 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.
- 2<sup>a</sup> En caso de epidemias de carácter grave o peligro de invasión de enfermedades exóticas en el país, el Departamento de Salubridad tendrá obligación de dictar inmediatamente las medidas preventivas indispensables, a reserva de ser después sancionadas por el Presidente de la República.
- 3<sup>a</sup> La autoridad sanitaria será ejecutiva y sus disposiciones serán obedecidas por las autoridades administrativas del país.
- 4<sup>a</sup> Las medidas que el Consejo haya puesto en vigor en la campaña contra el alcoholismo y la venta de sustancias que envenenan al individuo y degeneran la especie humana, así como las adoptadas para pre-

- venir y combatir la contaminación ambiental, serán después revisadas por el Congreso de la Unión, en los casos que le competan;
- XVII. Para dictar leyes sobre vías generales de comunicación, y sobre postas y correos; para expedir leyes sobre el uso y aprovechamiento de las aguas de jurisdicción federal;
- 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;
- XIX. Para fijar las reglas a que deba sujetarse la ocupación y enajenación de terrenos baldíos y el precio de éstos;
- XX. Para expedir las leyes de organización del Cuerpo Diplomático y del Cuerpo Consular mexicanos;
- XXI. Para definir los delitos y faltas contra la Federación y fijar los castigos que por ellos deban imponerse;
- XXII. Para conceder amnistías por delitos cuyo conocimiento pertenezca a los tribunales de la Federación;
- XXIII. Derogada;
- XXIV. Para expedir la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor;
- 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 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;
- XXVI. Para conceder licencia al Presidente de la República y para constituirse en Colegio Electoral y designar al ciudadano que deba sustituir 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;
- XXVII. Para aceptar la renuncia del cargo de Presidente de la República;
- XXVIII. Derogada;
- 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.

4º 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.

f) Explotación forestal, y

g) Producción y consumo de cerveza.

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 de impuestos sobre energía eléctrica.

XXIX-B. Para legislar sobre las características y uso de la bandera, escudo e himno nacionales;

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 materia de asentamientos humanos, con objeto de cumplir los fines previstos en el párrafo 3º del artículo 27 de esta Constitución;

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 nacional;

XXIX-G. Para expedir leyes que establezcan la concurrencia del Gobierno Federal, de los gobiernos de los Estados y de los Municipios, en el ámbito de sus respectivas competencias, en materia de protección al ambiente y de preservación y restauración del equilibrio ecológico;

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; y

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.

**COMENTARIO:** El Congreso de la Unión —como los otros dos poderes de la Federación— tiene atribuciones limitadas de acuerdo con el principio de distribución competencial que rige entre los estados y la Federación, contenido en el artículo 124 de la Constitución. De esta manera, es la propia Constitución la que delimita expresamente el ámbito de acción del Poder Legislativo federal.

El precepto que se comenta establece las principales facultades del Congreso de la Unión y podemos afirmar que de los tres órganos de la Federación, es el Poder Legislativo el que dispone de mayor número de atribuciones. Sin embargo, desde la perspectiva de los gobernados la presencia del Congreso de la Unión no es tan evidente como la de los otros dos órganos, en virtud de que la mayor parte de sus atribuciones consiste en producir leyes; esto es, en expedir normas jurídicas generales, abstractas e impersonales, cuya aplicación a los casos concretos principalmente compete a los otros dos poderes y es en ese mecanismo de la aplicación de las leyes en el que el gobernado hace contacto con sus autoridades.

El artículo establece como atribuciones del Congreso en su competencia federal las de naturaleza legislativa, administrativa y electoral, en los siguientes términos.

*Facultades legislativas.* Se traducen en leyes federales que obligan en todo el territorio nacional a las personas jurídicas cuyas conductas corresponden a los supuestos e hipótesis determinados por las propias leyes, atendiendo a los ámbitos y a las materias siguientes:

I. Organización de los poderes federales. Son de especial importancia las facultades que el Congreso de la Unión tiene para expedir las leyes que con base en la estructuración de los tres órganos de la Federación, permitan al Poder Público Federal realizar sus atribuciones y cumplir sus objetivos.

De esta manera, el Congreso tiene a su cargo la facultad de expedir leyes en las que se contemplen la creación y la supresión de empleos públicos del propio Congreso, del Poder Ejecutivo y del Poder Judicial de la Federación (fracción XI). En este mismo orden de ideas, el Congreso está posibilitado para producir las leyes relativas a la organización del Cuerpo Diplomático y Consular (fracción XX); para expedir la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda que es el instrumento indispensable para que la Cámara de Diputados lleve a cabo las acciones de control respecto del Ejecutivo federal en cuanto al cumplimiento puntual y exacto de las metas y objetivos que determinen el gasto público federal (fracción XXIV).

En este mismo rubro se encuentran las denominadas facultades implícitas (fracción XXX), por virtud de las cuales el órgano Legislativo federal podrá expedir todas las leyes que sean necesarias para que los poderes de la Unión puedan hacer efectivas sus facultades.

II. Materia tributaria. Con base en los principios que establece la fracción IV del artículo 31 constitucional, las obligaciones tributarias deben establecerse en

leyes; y en el ámbito federal este artículo señala las actividades que pueden ser gravadas mediante las contribuciones necesarias a cubrir el presupuesto (fracción VII). Compete al Congreso establecer contribuciones sobre comercio exterior; sobre aprovechamiento y explotación de los recursos naturales comprendidos en los párrafos 4º y 5º del artículo 27; sobre instituciones de crédito y sociedades de seguros; sobre servicios públicos concesionados o explotados directamente por la Federación; y especiales sobre energía eléctrica, producción y consumo de tabacos labrados, gasolina y otros productos derivados del petróleo, cerillos y fósforos, aguamiel y productos de su fermentación, explotación forestal y producción y consumo de cervezas (fracción XXIX). También en otras actividades complementarias relacionadas con hidrocarburos, minería, industria cinematográfica, comercio, juegos con apuestas y sorteos, energía eléctrica, energía nuclear, etcétera (fracción X).

III. Materia patrimonial. Las leyes que en esta materia puede expedir el Congreso, atienden a la preservación del patrimonio nacional y a una adecuada y razonable explotación de los recursos naturales, así como a otras actividades que la propia Constitución califica de estratégicas y prioritarias. La normatividad correspondiente comprende los hidrocarburos, la minería, la banca y el crédito, la energía eléctrica, la energía nuclear (fracción X). También se incluye la legislación relativa al uso y aprovechamiento de aguas de jurisdicción federal (fracción XVII) y las reglas relativas a la ocupación y enajenación de terrenos baldíos, entendiéndose por éstos, aquellas porciones del territorio nacional que no han sido reducidas a propiedad privada o a usos públicos de los municipios, estados y Federación.

IV. Materia económica. Dentro de este rubro encontramos que las facultades del Congreso se manifiestan de tres maneras: De control financiero respecto del Ejecutivo, de normatividad monetaria, y de rectoría y desarrollo económicos.

El Congreso tiene la facultad de expedir las leyes pertinentes para que el Ejecutivo pueda celebrar empréstitos sobre el crédito de la nación, en el entendido de que todo empréstito sólo tendrá como destino la ejecución de obras que directamente produzcan un incremento en los ingresos públicos, a menos que se realicen para la regulación monetaria, con propósito de llevar a cabo operaciones de conversión o en casos de una emergencia nacional que amerite la suspensión de garantías en términos de lo dispuesto por el artículo 29 constitucional. Fuera de estos objetivos, cualquier empréstito que celebre el presidente de la República contravendría los principios constitucionales (fracción VIII).

El órgano Legislativo federal también está facultado para establecer la legislación que dé lugar al Banco de Emisión Único (fracción X), a la Casa de Moneda (fracción XVIII) y para expedir las reglas que permitan determinar el valor relativo de la moneda extranjera (fracción XVIII).

En fin, en el ámbito de la rectoría y desarrollo económicos, las leyes que el Congreso está en posibilidad de expedir, se refieren a la planeación nacional del desarrollo económico y social (fracción XXIX-D), al abasto y control de áreas económicas (fracción XXIX-E), a la inversión mexicana y extranjera y a la transferencia de tecnología (fracción XXIX-F). También tiene la facultad de ex-

pedir aquellas normas generales que impidan las restricciones en la actividad comercial entre los estados (fracción IX).

V. Educación y cultura. Las leyes que en este aspecto deben ser expedidas, se refieren a la reglamentación sobre monumentos arqueológicos, artísticos e históricos; así mismo, las que permitan encaminar la distribución conveniente entre la Federación, los estados y los municipios del ejercicio de la función educativa y también en relación con las aportaciones económicas correspondientes a este servicio público, siempre de acuerdo con los principios que se contemplan en el artículo 3º constitucional (fracción XXV).

VI. Salubridad. De la fracción XVI del artículo que se comenta se desprende la facultad del Congreso de expedir las leyes relativas a la salubridad general de la República, tomando en cuenta las premisas que el párrafo tercero del artículo 4º constitucional consigna en el sentido de que toda persona tiene derecho a la protección de la salud, satisfactor que hace concurrir a la Federación y a las entidades federativas.

Por otra parte, la fracción que se comenta da lugar al Consejo de Salubridad General dependiente del presidente de la República, y que constituye un órgano que está facultado para emitir disposiciones generales y obligatorias en materia de salubridad.

VII. Trabajo y previsión social. Los principios constitucionales relativos a la parte del derecho social que atiende a las relaciones laborales y a la previsión social, no podrían ser eficaces sin las leyes que permitan su aplicación a casos concretos. Es en la fracción X de este artículo en donde aparece la facultad del Congreso para expedir las leyes del trabajo reglamentarias de los apartados A y B del artículo 123.

VIII. Vías generales de comunicación. Las vías de comunicación son indispensables en las relaciones sociales, en el comercio, en la cultura, en la seguridad pública, en fin, en el desarrollo del Estado mexicano. Cuando estas vías de comunicación involucran a dos o más entidades federativas, adquieren la generalidad suficiente para que corresponda al Congreso de la Unión la facultad de expedir las leyes correspondientes, las cuales deben comprender la actividad estratégica de postas y correos (fracción XVII).

IX. Defensa nacional. Corresponde al Congreso general de la República expedir las leyes que reglamenten la organización, el sostenimiento y el servicio del ejército, la armada y la fuerza aérea nacionales (fracción XIV). De esta importante atribución que tiene el Congreso, depende la existencia misma del Estado mexicano en la medida en que las fuerzas armadas son el sustento de las instituciones, del orden público y de la soberanía nacional. También de la forma en que se desenvuelve la facultad congresional depende en gran parte, la serie de condiciones que permitan que las fuerzas armadas nacionales desarrollen sus acciones con estricto apego a la Constitución general de la República.

Existe también la facultad de expedir las leyes según las cuales deban declararse buenas o malas las presas de mar y tierra, y aquellas que posibiliten la organización de la Guardia Nacional. Sobre este particular, es importante señalar que la letra y el espíritu de la Constitución diseñan a la Guardia Nacional como

la organización de ciudadanos a través de milicias populares destinadas a defender la seguridad y las instituciones del país; sin embargo, tales milicias no existen debido a que el Congreso no ha expedido la reglamentación correspondiente (fracciones XIII y XV). En esta misma materia, el órgano Legislativo tiene la facultad de expedir las leyes que declaren el estado de guerra en relación con otras potencias (fracción XII).

X. Comercio. Esta importante actividad que por su complejidad económica se manifiesta en la mayor parte de las relaciones de la población nacional, es objeto de reglamentación por parte del Congreso general de la República, para que la legislación tenga el atributo de la uniformidad. De otra manera la diversidad de leyes que las legislaturas de los estados produjeran, provocaría la anarquía y el entorpecimiento en el desarrollo económico de la nación. A estos motivos se debe que la fracción X establezca a favor del Congreso de la Unión la facultad de legislar en toda la República en materia de comercio.

XI. Materia poblacional. La población del Estado mexicano se integra por todos sus habitantes nacionales o extranjeros, ciudadanos o no. Como atiende al elemento humano del Estado mexicano como totalidad, se hace necesaria una legislación que permita determinar los criterios relativos a las calidades y a los regímenes de los nacionales, de los extranjeros, de los ciudadanos, de los emigrantes, de los inmigrantes y de las políticas que en otros tiempos fueron prioritarias para colonizar el vasto territorio nacional. Es el Congreso de la Unión quien dispone de las facultades para emitir las leyes correspondientes de acuerdo con la fracción XVI del precepto que se comenta.

XII. Otras materias. En el mismo artículo encontramos diversas facultades legislativas que atienden a la reglamentación de la industria cinematográfica, de los juegos con apuestas y sorteos (fracción X); a las reglas del derecho marítimo (fracción XIII); al establecimiento de un sistema general de pesas y medidas (fracción XVIII); a la reglamentación de los delitos de competencia federal (fracción XXI); a la expedición de normas relativas a la amnistía por delitos federales (fracción XXII); y las características y uso de la bandera, escudo e himno nacionales (fracción XXIX-B).

*Facultades administrativas.* Las funciones de esta naturaleza suponen que el Congreso va a realizar actos específicos, determinados que no implican la producción de normas generales. Es el caso de la admisión de nuevos estados y de la formación en el territorio de otras entidades federativas de otros estados (fracciones I y III). También corresponde a este rubro la facultad que tiene el Congreso de resolver las diferencias que se produzcan entre dos o más entidades federativas por cuestiones de límites territoriales que no impliquen controversias. De implicarlas, la facultad tendría naturaleza jurisdiccional y correspondería su ejercicio al poder federal según lo establecen los artículos 104 y 105 constitucionales.

La posibilidad de cambiar la residencia de los poderes federales, esto es, de trasladar la capital federal a otra parte del territorio nacional, es otra facultad administrativa que le compete al Congreso de la Unión, según lo dispone la fracción V del precepto que se comenta.

De acuerdo con la fracción VIII, la validez de la deuda pública de la nación mexicana se perfecciona cuando el Congreso de la Unión la reconoce, sin que sea suficiente el hecho de que el presidente de la República la hubiese concertado. Esta relevante facultad administrativa del Congreso general, implica en la perspectiva constitucional, un mecanismo de control financiero respecto del Ejecutivo federal, de tal manera que es el propio Congreso quien tiene la posibilidad constitucional de ordenar el pago de la deuda pública.

Otras facultades administrativas que contempla el artículo, tienen especial importancia política en tanto que se refieren a la permanencia del presidente de la República en su cargo. En efecto, el titular del Ejecutivo federal sólo podrá disfrutar de licencias cuando lo autorice el Congreso de la Unión (fracción XXVI). Además, es el propio Congreso quien podrá hacer efectiva o no la renuncia del presidente de la República a su cargo, de acuerdo con la fracción XXVII.

*Facultades electorales.* En los casos de las faltas temporales o definitivas del presidente de la República, corresponde al Congreso de la Unión constituido en colegio electoral el designar, según sea el caso, al presidente interino o al sustituto, en la inteligencia que de acuerdo con los artículos 84 y 85 constitucionales, de no encontrarse en periodo de sesiones el órgano legislativo cuando acontezca la falta temporal o la definitiva del presidente de la República, corresponderá a la Comisión Permanente del Congreso general, la designación, según sea el caso, del presidente interino —si la falta temporal no excede de 30 días— o del presidente provisional.

En el año de 1928, al reformarse el texto constitucional a efecto de suprimir la organización municipal en el Distrito Federal, su gobierno quedó encomendado a un departamento de carácter administrativo el cual forma parte de la administración pública federal. Esta reforma repercutió hondamente en nuestro país, prueba de ello es que sus secuelas llegan hasta nuestros días. El Distrito Federal no cuenta con un poder ejecutivo electo popularmente por sus ciudadanos y tampoco cuenta con un poder legislativo propio.

En efecto, el Congreso de la Unión es al mismo tiempo quien legisla en todo lo relativo al Distrito Federal. Esta situación ha motivado un cíclico reclamo por parte de los ciudadanos del Distrito Federal quienes, con razón, señalan que no son ellos exclusivamente quienes eligen a su Poder Legislativo, sino que deben compartir esta responsabilidad con el resto de los ciudadanos del país.

Como ya hemos señalado, esta situación ha motivado diversas propuestas, todos los partidos políticos han intentado modificarla. Los ciudadanos y grupos de opinión se han pronunciado en las innumerables sesiones de consulta popular que sobre el tema se han celebrado.

Como respuesta a esta dinámica en abril de 1987 se presentó una iniciativa presidencial que buscó introducir nuevos mecanismos de participación ciudadana en las tareas de gobierno de la capital federal.

El objetivo estaba claro; buscar una mayor participación democrática en el gobierno del Distrito Federal.

En el periodo extraordinario de sesiones al que fue convocado el Congreso

de la Unión, a pesar de múltiples esfuerzos de varios partidos políticos, no se modificó la naturaleza jurídica, límites y forma de gobierno del Distrito Federal. Sin embargo se aprobó la creación de la llamada Asamblea de Representantes del Distrito Federal cuya integración y competencia quedaron claramente señalados al redactarse la reforma y adición de la fracción VI del artículo 73 constitucional.

Es importante destacar que la pluralidad en su integración está plenamente asegurada toda vez que se contempla un sistema mixto de elección (mayoría absoluta y representación proporcional) y que para la calificación de la elección de sus miembros se prevé el mecanismo de autocalificación.

De igual suerte se señala que para el buen desempeño de sus funciones los representantes gozarán de los privilegios e inmunidades que la propia Constitución otorga a los miembros del Poder Legislativo federal.

En honor a la verdad, debemos señalar que las reformas y adiciones al artículo 73 fracción VI, publicadas en el *Diario Oficial* de la Federación el día 10 de agosto de 1987 y las más recientes publicadas el día 6 de abril de 1990 no han dejado satisfechos a todos los ciudadanos que habitan la mayor concentración urbana del país. Quizá esta inconformidad se deba básicamente a la naturaleza de las funciones que le fueron atribuidas a la Asamblea, las cuales de manera muy esquemática nos permitimos agrupar de la siguiente manera:

a) Funciones normativas sobre determinadas materias que antiguamente eran de competencia administrativa exclusivamente.

En este grupo destaca la posibilidad de dictar bandos, ordenanzas y reglamentos de policía y buen gobierno sobre determinadas materias, básicamente en torno a la prestación de servicios públicos urbanos, siempre y cuando no se contravenga la actuación del Congreso de la Unión en materia de leyes y decretos para el Distrito Federal.

Como bien puede notarse, los integrantes de la Asamblea no son legisladores en toda la extensión del término, ya que siempre tendrán un freno en la actuación del Congreso de la Unión.

b) Funciones de control y vigilancia. Éstas se materializan en la posibilidad de recibir informes que trimestralmente presentará la autoridad administrativa del Distrito Federal y en la posibilidad que tiene para citar a determinados servidores públicos para que le informen sobre su actuación en el gobierno de la capital federal, en particular en lo referente a aspectos financieros y fiscales, así como a la prestación de servicios públicos.

c) Funciones de iniciativa. Al no ser un cuerpo legislativo, se le facultó para presentar iniciativas de ley o decreto ante el Congreso de la Unión.

d) Funciones de Gestión. La Asamblea podrá solicitar a las autoridades administrativas del Distrito Federal todas aquellas actuaciones que permitan una adecuada solución a los problemas de la ciudadanía. En este sentido es innegable la obligación que le asiste de convertirse en el vigilante de los intereses de los ciudadanos de la capital federal.

Mención especial requiere la posibilidad de que los habitantes del Distrito Federal participen directamente a través de la iniciativa popular, mecanismo

que al procurar un mayor acercamiento entre el gobierno y los gobernados busca la satisfacción de sus intereses legítimos y sobre todo una racional utilización de los recursos disponibles, en aras de una mayor eficiencia administrativa.

Por último, debe señalarse que la reforma al texto constitucional motivo de este comentario ha establecido que el nombramiento de los magistrados del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal formule el presidente de la República, deberá ser aprobado por la Asamblea de Representantes, con lo cual queda de manifiesto la verdadera naturaleza representativa de este órgano, así como su intención de buscar nuevas fórmulas que permitan una mayor democratización del gobierno del Distrito Federal.

Protección del medio ambiente. Si consideramos que una de las preocupaciones fundamentales que debe asistir a todo ser humano es, sin lugar a duda, el diseño y puesta en práctica de una serie de acciones que le permitan mejorar la calidad de vida al tiempo que logre una equilibrada y racional explotación de los recursos naturales que le rodean, advertiremos la oportunidad de la adición de esta fracción al texto constitucional.

En efecto, a nadie debe escapar que en un afán desmedido por satisfacer sus necesidades cotidianas, el ser humano produce bienes y servicios sin importarle el deterioro que pudieran sufrir los recursos naturales y el medio ambiente en particular.

Sensible ante tal situación, el poder revisor de la Constitución, consideró que era necesario facultar al Congreso de la Unión para legislar en materia de protección al ambiente y que con su actuación busque resolver la problemática ecológica.

La anterior decisión forma parte de un programa bien estructurado, ya que simultáneamente se reformó el párrafo tercero del artículo 27 constitucional, con el objeto de dar fundamento y orientación a la política que permita el restablecimiento del equilibrio ecológico.

Como puede observarse, la tarea que se le encomendó al Congreso de la Unión es de gran magnitud y sólo podrá tener éxito si de su actuación se deriva la participación tanto del gobierno federal como de los gobiernos estatales y municipales ya que, después de todo, la labor que debe emprenderse a todos interesa: se trata de proporcionar las condiciones óptimas que permitan el correcto desarrollo de todos los mexicanos.

La adición de esta fracción XXIX-G fue publicada en el *Diario Oficial* de la Federación el lunes 10 de agosto de 1987.

El poder revisor de la Constitución adicionó una fracción XXIX-H al texto del artículo 73 constitucional, misma que fue publicada en el *Diario Oficial* de la Federación el día 10 de agosto de 1987.

La facultad que se le confiere al Congreso de la Unión para crear órganos de jurisdicción administrativa en el ámbito Federal y en el Distrito Federal no es nueva, ya que veinte años antes, en 1967, el texto constitucional planteó la posibilidad de la existencia de este tipo de tribunales.

El 28 de enero de 1971 se promulgó la ley que crea el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, al que posteriores reformas le die-

ron su actual fisonomía. Debe señalarse que al incorporar este instrumento jurídico para tutelar los derechos subjetivos y los legítimos intereses de los administrados frente a la actividad administrativa, se le dotó de plena autonomía ya que, de otra suerte, difícilmente hubiera cumplido con su cometido. La jurisdicción administrativa en nuestro país ha evolucionado favorablemente, a grado tal que hoy día encontramos en funcionamiento a varios organismos de este tipo en diversas entidades federativas.

De tal suerte que esta adición representa más bien el traslado de una facultad del Congreso de la Unión que ya existía, si bien es cierto que se encontraba ubicada en el capítulo dedicado al Poder Judicial federal (artículo 104 fracción primera) y que operó adecuadamente; sin embargo razones de técnica legislativa hacen más atinada su inclusión en el capítulo que regula al Poder Legislativo y más concretamente en el artículo 73 constitucional que consagra las facultades legislativas del Congreso de la Unión.

**BIBLIOGRAFÍA:** Burgoa, Ignacio, *Derecho constitucional mexicano*, 5ª ed., México, Porrúa, 1983, pp. 727 y ss.; Carpizo, Jorge, *La Constitución mexicana de 1917*, 3ª ed., México, UNAM, 1979, pp. 202 y ss.; Fix-Zamudio, Héctor, *Introducción a la justicia administrativa en el ordenamiento mexicano*, México, El Colegio Nacional, 1983, pp. 53-88; González Pérez, Jesús, *Derecho procesal administrativo mexicano*, México, Porrúa, 1988, pp. 363-383; Lanz Duret, Miguel, *Derecho constitucional mexicano*, 5ª ed., México, CECSA, 1979, pp. 117 y ss.; Tena Ramírez, Felipe, *Derecho constitucional mexicano*, 4ª ed., México, Porrúa, 1958, pp. 253 y ss.

Enrique SÁNCHEZ BRINGAS  
Héctor DÁVALOS MARTÍNEZ