

CAPITULO XV  
LAS FACULTADES DEL CONGRESO

Por

ALFONSO FRANCISCO RAMIREZ

*El artículo 73 constitucional.—La función esencial del Poder Legislativo.—La función legislativa.—La función administrativa. La función jurisdiccional.—Otras clasificaciones de las facultades legislativas.—Facultades en materia de división territorial.—Facultades en relación con el Distrito y Territorios Federales.—Facultades en materia hacendaria.—Facultades respecto al comercio entre los Estados.—Facultades en materia de guerra.—Facultades relacionadas con la posible vacante del Ejecutivo.—Facultades en materia administrativa.—Facultades implícitas del Congreso.—Antecedentes históricos y constitucionales.*

### *El artículo 73 constitucional.*

Las facultades que la Constitución asigna al Poder Legislativo se encuentran catalogadas en el artículo 73, si bien existen otras dispersas en diversos preceptos constitucionales. Se pueden agrupar en la forma siguiente:

a) Las que pertenecen al Congreso de la Unión y que ejercen ambas Cámaras en forma separada y sucesiva. Son las XXXI consignadas en el artículo mencionado. En cada caso concreto, la facultad se agota o ejerce totalmente cuando una Cámara, después de haber conocido de un asunto, lo pasa a otra.

b) Las que son exclusivas o propias de la Cámara de Diputados, artículo 74 —o de la de Senadores—, artículo 76. En este caso, las funciones las ejercen cada una, en forma totalmente independiente de la otra. La facultad se agota en la Cámara a que corresponde dicha facultad, y el asunto no pasa al conocimiento de la otra Cámara.

c) Las que siendo iguales para ambas Cámaras, las ejercen cada una por separado, sin intervención de la otra. El artículo 77, las menciona: I. Dictar resoluciones económicas relativas a su régimen interior, II. Comunicarse con la Cámara colegisladora y con el Ejecutivo de la Unión por medio de comisiones de su seno, III. Nombrar los empleados de su secretaría y hacer el reglamento interior de la misma, y IV. Expedir convocatoria para elecciones extraordinarias con el fin de cubrir las vacantes de sus respectivos miembros.

d) Las facultades del Congreso, en su carácter de asamblea única, son aquellas que se ejercen simultánea y conjuntamente por las dos Cámaras, integrando una sola asamblea, en los casos previstos por los artículos 69 (apertura de sesiones ordinarias a las que asistirá el Presidente de la República y presentará un informe por escrito, en que manifieste el estado general que guarde la administración pública del país), y 84 (cuando a falta absoluta del Presidente de la República ocurrida en los dos primeros años del período respectivo, si estuviese en sesiones, se constituirá inmediatamente en Colegio Electoral para nombrar en escrutinio secreto y por mayoría absoluta de votos un Presidente Interino, y expedirá dentro de los diez días siguientes la convocatoria para la elección de Presidente, que deberá concluir el período respectivo. Si el Congreso no estuviere en sesiones la Permanente nombrará desde luego un Presidente provisional, y convocará a sesiones extraordinarias al Congreso para que designe Presidente Interino y expida la convocatoria a elecciones; 85 (si al comenzar un período constitucional no se presentare el Presidente electo o la elección no estuviese hecha y declarada el 1o. de diciembre, designar un Presidente Interino); y 87, tomar la protesta del Presidente de la República al tomar posesión de su cargo.

La distribución de competencias entre las Cámaras es una consecuencia del sistema bicamarista y constituye un mecanismo más de limitaciones al poder federal, que ya las tenía en virtud del sistema federal y de la división de poderes. Así pues, el poder público se fracciona por tres conceptos: por la distribución de competencias entre la Federación y los Estados; por la distribución de competencias entre los tres Poderes Federales y por una distribución de competencias entre las Cámaras de la Unión. (F. Tena Ramírez.)

Las XXXI fracciones del artículo 73 conceden al Congreso de la Unión facultad para legislar en todas aquellas materias que son vitales para la existencia, desarrollo y progreso del país, y que por lo mismo, deben estar bajo la vigilancia del Estado. El Constituyente quiso precisarlas para evitar que el Legislativo desborde la esfera de sus atribuciones. A este fin conviene recordar lo que expresa uno de nuestros clásicos en Derecho Constitucional, el insigne juriconsulto don Eduardo Ruiz: -

“Ha habido entre nosotros el error, aun entre los hombres más versados en los asuntos del Gobierno, de creer que el Congreso es soberano, pudiendo en consecuencia, hacer todo lo que le parezca, y ser considerado como superior a los otros poderes. Este no es un error vulgar, pudiendo traer su origen de la consideración de que el poder de legislar tiene tanta importancia en el sistema político y afecta de tal modo la opinión pública que aparece a primera vista como el Poder Supremo del Estado. Si vemos, por otra parte, que las instituciones libres han tenido por modelo a las de Inglaterra, en donde el Parlamento es de tal modo omnipotente, que ha llegado a decirse de él que no tiene más limitaciones que la de convertir a un hombre en mujer o viceversa, habremos hallado otra causa de este error. Nada extraño es, pues, que consumada la Independencia de México, nuestro primer Congreso se haya llamado soberano, declarando que en él residían los poderes todos de la soberanía, y que delegaba interinamente el Ejecutivo en la Regencia y el Judiciario en los Tribunales”.

“Pero hemos dicho repetidas veces que la soberanía reside en el pueblo; que éste la ejerce por medio de los funcionarios de la Federación y de los Estados en sus respectivos casos, concediendo a cada uno de ellos facultades estrictamente limitadas; y por último, que el Supremo Poder de la Federación se divide, para su ejercicio, en Legislativo, Ejecutivo y Judicial. Y hemos visto también que cada uno de estos tres miembros combinados de la soberanía, está investido de facultades propias, resultando de aquí el equilibrio entre los tres, cuyo resultado es la libertad política y con ella las garantías de la libertad individual. Ninguno de estos tres miembros del poder pueden señalarse a arbitrio sus atribuciones, bajo el pretexto de que caben en la naturaleza de su institución, porque habría el peligro de que quisiera ejercer tan plenamente el poder, que invadiese la esfera de acción de los otros dos; mientras que enumeradas y determinadas expresamente sus facultades en la Constitución, resulta que cada uno de ellos gira dentro de su propia órbita, sin estorbarse en sus movimientos propios.”

#### *La función esencial del Poder Legislativo.*

La función esencial del Poder Legislativo, consiste en establecer la ley, es decir, la norma general, objetiva y obligatoria, con sanciones punitivas o sin

ellas. Cuando la norma jurídica sanciona con la invalidez la decisión que viola sus disposiciones se llama LEY PERFECTA; cuando no contiene la sanción es LEY IMPERFECTA, distinción de origen romano, bien conocida.

El régimen de obligatoriedad de la ley debió ser materia de un precepto constitucional, pues él no se suple con la disposición del artículo 10. del Código Civil, acertado para el sistema del mismo, pero no para todas las leyes de diversos ordenes y jurisdicciones que existen en nuestro sistema federal.

El Código Civil solamente regla los derechos civiles, es decir PRIVADOS, de los habitantes y por eso dispone que: "las leyes son obligatorias para todos los habitantes del territorio de la República, sean ciudadanos o extranjeros, domiciliados o transeuntes".

Pero hay leyes políticas, v.gr. de orden electoral, administrativas, fiscales, que son de orden NACIONAL (en el sentido de local) y de orden PROVINCIAL cuyo régimen y dominio de aplicación es especial y más limitado que el de la ley civil. Las leyes electorales se aplican a los ciudadanos; las administrativas y fiscales a los contribuyentes, respectivamente, sean ciudadanos o no; en ciertos casos a los domiciliados, y no a los transeuntes por la propia índole de las relaciones o situaciones jurídicas que crean.

Las leyes provinciales que "alteran" leyes nacionales se reputan anticonstitucionales. El sentido de alterar es el de establecer normas locales que pugnan con las nacionales.

Y recíprocamente, son inconstitucionales las leyes nacionales que violen la autonomía provincial. (Rafael Bielsa.)

#### *Diferencias entre estas facultades.*

Si se examinan estas atribuciones separadamente, se ve que revisten aspectos legislativos, jurisdiccionales y administrativos.

#### *Función Legislativa.*

Está especificada en las fracciones siguientes del artículo 73: El Congreso tiene facultad para VI, Legislar en todo lo relativo al Distrito y Territorios Federales; VII. Imponer las contribuciones necesarias para cubrir el presupuesto; VIII. Dar las bases sobre las cuales el Ejecutivo pueda celebrar empréstitos sobre el crédito de la Nación, aprobar esos mismos empréstitos y reconocer y mandar pagar la Deuda Nacional; 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, instituciones de crédito y energía eléctrica, establecer el Banco de Emisión único en los términos del artículo 28 de la Constitución y expedir las leyes del trabajo reglamentarias del artículo 123 de la propia Constitución; XIII. Dictar leyes según las cuales deben declararse buenas o malas las presas de mar y tierra; XIV. Para expedir leyes relativas al derecho marítimo de paz y guerra; para levantar y sostener a las instituciones armadas de la Unión, a saber: Ejército, Marina de Guerra y Fuerza Aérea Nacionales, y reglamentar su organización y servicio; 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. Dictar leyes sobre nacionalidad, condición jurídica de los extranjeros, ciudadanía, naturalización, colonización, emigración e inmigración y salubridad general de la República; XVII. Dictar leyes sobre vías generales de comunicación y sobre postas y correos, expedir leyes sobre el uso y aprovechamiento de las aguas de jurisdicción federal; XVIII. Establecer casas de moneda, fijar las condiciones que ésta debe tener, determinar el valor de la extranjera y adoptar un sistema general de pesas y medidas; XIX. Fijar las reglas a que deba sujetarse la ocupación y enajenación de terrenos baldíos y el precio de éstos; XX. Expedir las leyes de organización del Cuerpo Diplomático y del Cuerpo Consular Mexicanos; XXI. Definir los delitos y faltas contra la Federación y fijar los castigos que por ellos deban imponerse; XXII. Conceder amnistías por delitos cuyo conocimiento pertenezca a los tribunales de la Federación; XXIV. Expedir la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor; XXV. 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 minería, de artes y oficios, museos, bibliotecas, observatorios y demás institutos concernientes a la cultura general de la Nación y legislar en todo lo que se refiere a dichas instituciones; legislar sobre monumentos arqueológicos, artísticos e históricos, cuya conservación sea de interés nacional; así como 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; XXIX. Para establecer contribuciones sobre: 1o. Comercio exterior. 2o. 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 productos de 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 del impuesto sobre energía eléctrica; XXIX-B. Para legislar sobre las características y uso de la bandera, escudo e himno nacionales; 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.

#### *Función Administrativa.*

Estas atribuciones, materialmente administrativas aun cuando revistan la forma de leyes, se encuentran mencionadas en estas fracciones del artículo 73:

I. Admitir nuevos Estados o Territorios a la Unión Federal; II. Para erigir los Territorios en Estados cuando tengan una población de ochenta mil habitantes y los elementos necesarios para proveer a su existencia política; III. Para formar nuevos Estados dentro de los límites de los existentes, con las condiciones que se indican; 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 Federales; VII. Para imponer las contribuciones necesarias para cubrir el presupuesto; XI. Para crear y suprimir empleos públicos de la Federación y señala, aumentar o disminuir dotaciones; XII. Para declarar la guerra, en vista de los datos que presente el Ejecutivo; XXIII. Para formar su reglamento interior y tomar las providencias necesarias a fin de hacer concurrir a los diputados y senadores ausentes y corregir las faltas u omisiones de los presentes; 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 la Constitución; XXVII. Para aceptar la renuncia del cargo de Presidente de la República; XXVIII. Para examinar la cuenta que anualmente debe presentar, el Poder Ejecutivo, debiendo comprender dicho examen no sólo la conformidad de las partidas gastadas por el Presupuesto de Egresos, sino también la exactitud y justificación de las partidas.

#### *Función Jurisdiccional.*

El artículo 74, fracción VII, dice que es facultad exclusiva de la Cámara de Diputados "declarar o no justificadas las peticiones de destitución de autoridades judiciales que hiciere el Presidente de la República, en los términos de la parte final del artículo 111", y el artículo 76, fracción IX, expresa que es facultad exclusiva del Senado "declarar justificadas o no las peticiones de destitución de autoridades judiciales que hiciere el Presidente de la República, en los términos de la parte final del artículo 111. Si se concede la misma facultad a las dos Cámaras, su ejercicio no es privativo de ninguna de ellas, sino conjuntamente, aunque primero corresponda a la Cámara de Diputados y después a la de Senadores. Es, pues, atribución del Congreso. Si las Cámaras estiman que la petición se encuentra justificada, el funcionario queda privado inmediatamente de su puesto, sin perjuicio de la responsabilidad en que hubiere incurrido, y se procederá a nueva designación. La privación del puesto constituye una pena, independientemente de la que pueda imponer el juez. En consecuencia, la función del Congreso es, en este caso, de carácter jurisdiccional.

#### *Otras clasificaciones de las Facultades Legislativas.*

Se han ideado diversas clasificaciones de las atribuciones del Organismo Legislativo, por razón de su materia, y para su mejor estudio y comprensión.

S. V. LINARES QUINTANA divide los poderes explícitos en jurídico, económico, financiero, diplomático, administrativo, militar, de relación con la Iglesia, organizativo, defensivo de la Constitución y preconstituyente. Ulises Schmill Ordóñez, clasifica las facultades y competencias federales: 1. En relación con empleos públicos y nombramiento de los funcionarios. 2. En materia hacendaria. 3. Defensa y Relaciones Exteriores. 4. Comercio, Transportes, Monedas, Bancos, Créditos, etc. 5. Relaciones con otros poderes.

Las facultades expresas de que tratan las XXX primeras fracciones del artículo 73, inclusive la XXIX-B, se pueden clasificar también en los siguientes grupos:

- a) Facultades en materia de división territorial.
- b) Facultades en relación con el Distrito y Territorios Federales.
- c) Facultades en materia hacendaria.
- d) Facultades respecto al comercio entre los Estados.
- e) Facultades en materia de guerra.
- f) Facultades relacionadas con la posible vacante del Ejecutivo.
- g) Facultades en materia administrativa.

*Facultades en materia de división territorial.*

El Congreso tiene facultad:

- I. Para admitir nuevos Estados o Territorios a la Unión Federal;
- II. Para erigir los Territorios en Estados cuando tengan una población de ochenta mil habitantes, y los elementos necesarios para proveer a su existencia política;
- 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 los 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 ante-

rior deberá ser hecha por las dos terceras partes del total de las 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.

*Facultades en relación con el Distrito y Territorios Federales.*

VI. Para legislar en todo lo relativo al Distrito y Territorios Federales, sometiéndose a las bases siguientes:

1o. El Gobierno del Distrito Federal estará a cargo del Presidente de la República, quién lo ejercerá por conducto del órgano u órganos que determine la ley respectiva.

2o. 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.

3o. Los gobernadores de los Territorios acordarán con el Presidente de la República, por el conducto que determine la Ley.

4o. 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 período ordinario de sesiones. En este período de sesiones, dentro de los diez primeros 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 éstos sustituidos 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 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 aquélla, 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 sustituidos, en sus faltas temporales, en los términos que la misma ley determine.

Las remuneraciones que los magistrados y jueces perciban por sus servicios no podrán ser disminuidos 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.

5o. El Ministerio Público en el Distrito Federal y en los Territorios estará a cargo de un Procurador General, que residirá en la ciudad de México, y del número de agentes que determine la ley, dependiendo dicho funcionario directamente del Presidente de la República, quien lo nombrará y removerá libremente.

*Comentario.* La Constitución de 24 preceptuaba que el Congreso de la Unión podía elegir y variar el lugar de residencia de los Poderes Federales. Artículo 50. Las facultades exclusivas del Congreso General son las siguientes: fracciones XXVIII. Elegir un lugar que sirva de residencia a los Supremos Poderes de la Federación, y ejercer en su distrito las atribuciones del Poder Legislativo del Estado. XXIX. Variar esta residencia, cuando lo juzgue necesario. El 18 de noviembre de 1824, el Soberano Congreso General Constituyente de los Estados Unidos Mexicanos, tuvo a bien decretar: 1o. El lugar que servirá de residencia a los Supremos Poderes de la Federación, conforme a la facultad 28a. del artículo 50 de la Constitución, será la ciudad de México. 2o. Su distrito será el comprendido en un círculo cuyo centro sea la Plaza Mayor de esta ciudad, y su radio de dos leguas... 4o. El gobierno político y económico del expresado distrito queda exclusivamente bajo la jurisdicción del Gobierno General desde la publicación de esta ley... 9o. Mientras se resuelve la alteración que debe hacerse en el contingente del Estado de México, no se hará novedad en lo que toca a las rentas comprendidas en el Distrito Federal.

La Constitución de 1857 fijó para residencia de los Poderes Federales el Estado del Valle: Artículo 46. El Estado del Valle de México se formará del territorio que en la actualidad comprende el Distrito Federal; pero la erección sólo tendrá efecto, cuando los Supremos Poderes Federales se trasladen a otro lugar y 72. fracción V. El Congreso tiene facultad para cambiar los supremos poderes de la Federación. La Constitución de 1917 vigente, adoptó el mismo sistema con las diferencias establecidas en los artículos 46 (El Distrito Federal se compondrá del territorio que actualmente tiene), y en el caso de que los Poderes Federales se trasladen a otro lugar, se erigirá en Estado del Valle de México, con los límites y extensiones que le

asigne el Congreso General; y 73. fracción V. (El Congreso tiene facultad para cambiar la residencia de los Supremos Poderes de la Federación), modificado en 1928 con la supresión del municipio libre.

El Constituyente quiso fijar la sede de los Poderes Federales en un territorio que no estuviera bajo la jurisdicción de ninguno de los Estados.

La diferencia radical entre éstos y el Distrito Federal consiste en que los primeros pueden autodeterminarse en todo aquello que la Constitución no les prohíbe o les impone obligatoriamente. Artículos 115, 116, 117, 118, 119, 120, 121 y 122 de la Constitución General. Pueden expedir su propia Constitución, asignando a los poderes que ella crea, las competencias respectivas, es decir, disfrutan de autonomía. El Distrito Federal carece de ella, pues los Poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial, no son designados por voluntad de los ciudadanos que radican en él, sino por decisión constitucional, artículo 73, fracción VI. No puede otorgarse su propia Constitución, ni tiene órganos legislativo y ejecutivo, distintos de los federales.

La Ley Orgánica del Distrito Federal establece en su artículo 5o. que el Presidente de la República ejerce la función ejecutiva en el mismo, por conducto del Jefe del Departamento, quien es auxiliado por un Consejo Consultivo, por los delegados y subdelegados, y demás cuerpos que la ley señala.

El artículo 28 de la Ley Orgánica, faculta al Jefe del Departamento del Distrito Federal para expedir los reglamentos necesarios al funcionamiento adecuado de sus dependencias.

#### *Facultad en materia hacendaria.*

1. Es facultad exclusiva de la Cámara de Diputados “aprobar el presupuesto anual de gastos”, artículo 74, fracción IV. Para cubrir estas erogaciones destinadas al mantenimiento de los servicios públicos, se hace necesaria la expedición de una ley de ingresos, cuya duración es de un año, que autorice la recaudación de impuestos entre los habitantes del país, lo cual es atribución del Congreso de acuerdo con la fracción VII, del artículo 73 “imponer las contribuciones necesarias para cubrir el presupuesto”.

Sin embargo, esta ley debe iniciarse ante la Cámara de Diputados (artículo 72, fracción H): “la formación de leyes o decretos puede comenzarse indistintamente en cualquiera de las dos Cámaras, con excepción de los proyectos que versen sobre empréstitos, contribuciones o impuestos...”

Discutida y aprobada pasa al Senado.

“La Ley de Ingresos es, de modo general, una ley de reducidas dimensiones. Ella consiste, fundamentalmente, en una lista de los conceptos por los cuales la Federación percibirá sus ingresos. Su peculiaridad consiste en que su parte principal consta de una enumeración de los conceptos por los cuales se van a percibir ingresos por un año fiscal determinado. Las leyes que establecen los impuestos, derechos, productos o aprovechamientos —que son los conceptos por los cuales el Estado obtiene ingresos—, son expedidas con anterioridad. Entonces, la inclusión en la Ley de Ingresos del objeto que grava la ley correspondiente condiciona la aplicación de ésta en el año fiscal en el que va a tener vigencia la Ley de Ingresos. Si, por ejemplo, en un año determinado se decide que no se perciban ingresos por concepto de

la elaboración de aguas gaseosas, basta no incluir ese concepto en la Ley de Ingresos del año correspondiente y la ley que establece el impuesto de referencia no deberá aplicarse por ese año fiscal. Encontramos, entonces, una relación especial entre la Ley de Ingresos anual y las leyes impositivas especiales: la Ley del Impuesto sobre la Renta, sobre Ingresos Mercantiles, etc. La Ley de Ingresos se convierte en una legislación resumida, económica. La inclusión en ella del objeto que grava una ley fiscal especial, significa la validez de esa ley en el año fiscal. En vez de emitir anualmente todas y cada una de las leyes fiscales especiales, se sigue el muy expedito camino de incluir en la Ley de Ingresos el concepto correspondiente". (Ulises Schmill Ordóñez).

Hay que advertir que si bien el presupuesto de egresos que habrá de regir durante un año toca en exclusividad a la Cámara de Diputados, si se introduce en él una modificación o se acuerda un nuevo gasto no incluido en el mismo, tiene que ser obra de ambas Cámaras.

Aunque el artículo 31 constitucional, en su fracción IV dispone que es obligación de los mexicanos "contribuir para los gastos públicos, así de la Federación, como del Estado y Municipio en que residan, de la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes", también lo es de los extranjeros, ya que disfrutan igualmente de la protección de los poderes públicos en sus personas y en sus bienes, de las garantías generales en su trabajo y empresas. Esta obligatoriedad la ha reconocido la Suprema Corte de Justicia de la Nación en numerosas ejecutorias, pues es de indiscutible justicia, y hay que tener en consideración que el Congreso tiene facultades para crear impuestos.

Esta facultad es ilimitada, y se ejerce en cuanto sea necesario.

Como los Estados pueden percibir impuestos y aun los municipios los que las legislaturas locales determinen, puede darse el caso de una duplicidad de contribuciones, por lo que, para evitarlo en lo posible, el artículo 73 de la Constitución, en su fracción XXIX, ya transcrita, fija aquellas que sólo puede imponer la federación.

2. Debemos mencionar la facultad del Congreso "para examinar la cuenta que anualmente debe presentarle el Ejecutivo, debiendo comprender dicho examen no sólo la conformidad de las partidas gastadas por el Presupuesto de Egresos, sino también la exactitud y justificación de tales partidas", artículo 73, fracción XXVIII.

3. El Gobierno puede encontrarse en la necesidad de contratar préstamos, bien para la realización de obras importantes de utilidad común, para nivelar el presupuesto o para otra contingencia semejante, no siendo prudente aumentar excesivamente las contribuciones, para esos gastos.

Entonces, de acuerdo con la fracción VIII del artículo 73, el Congreso tiene facultad para dar las 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.

#### *Facultades respecto al comercio entre los estados.*

Dentro de nuestro sistema federal se ha buscado suprimir restricciones al comercio de Estado a Estado. Debido a complejos factores, especialmente

a la penuria porque atravesó el Erario de las Entidades en los turbulentos años del siglo pasado, se establecieron determinados impuestos que se conocen con el nombre de alcabalas. Se trató desde un principio de regularizar esta situación, en bien de la organización del comercio.

En la Constitución de 1824, artículo 50, inciso XI, figura como facultad del Congreso General "arreglar el comercio con las naciones extranjeras, y entre los diferentes Estados de la Federación".

La Constitución de 1857, en su artículo 72, fracción IX, figura entre las facultades del Congreso "expedir aranceles sobre el comercio extranjero y para impedir, por medio de bases generales, que en el comercio de Estado a Estado, se establezcan restricciones onerosas", y en la fracción X "establecer las bases generales de la legislación mercantil".

Y en la Constitución vigente, además de las normas establecidas en el artículo 73, fracción XXIX, ya transcritas, se preceptúa el artículo 117 que, "Los Estados, no pueden en ningún caso: I. Celebrar alianza, tratado o coalición con otro Estado ni con las potencias extranjeras. III. Acuñar moneda, emitir papel moneda, estampillas, ni papel sellado. IV. Gravar el tránsito de personas o cosas que atraviesen su territorio. V. Prohibir, ni gravar directa, ni indirectamente la entrada a su territorio, ni la salida de él, a ninguna mercancía nacional o extranjera. VI. Gravar la circulación, ni el consumo de efectos nacionales o extranjeros, con impuestos o derechos cuya exención se efectúe por aduanas locales, requiera inspección o registro de bultos, o exija documentación que acompañe la mercancía; VII. Expedir, ni mantener en vigor leyes o disposiciones fiscales que importen diferencias de impuestos o requisitos por razón de la procedencia de mercancías nacionales o extranjeras, ya sea que estas diferencias se establezcan respecto de la producción similar de la localidad, o ya entre producciones semejantes de distintas procedencias; VIII. Emitir títulos de deuda pública, pagaderos en moneda extranjera o fuera del territorio nacional; contratar directa o indirectamente préstamos con Gobiernos de otras naciones, o contraer obligaciones en favor de sociedades o particulares extranjeros, cuando hayan de expedirse títulos o bonos al portador o transmisibles por endoso.

Los Estados y los municipios no podrán celebrar empréstitos sino para la ejecución de obras que estén destinadas a producir directamente un incremento en sus respectivos ingresos, y IX. Gravar la producción, el acopio o la venta del tabaco en rama, en forma distinta o con cuotas mayores de las que el Congreso de la Unión autorice.

El Congreso de la Unión y las legislaturas de los Estados dictarán, desde luego, leyes encaminadas a combatir el alcoholismo".

Complementariamente, el artículo 131 constitucional, dice: "Es facultad privativa de la Federación gravar las mercancías que se importen o exporten, o que pasen de tránsito por el territorio nacional, así como reglamentar en todo tiempo y aun prohibir, por motivos de seguridad o policía, la circulación en el interior de la República de toda clase de efectos, cualquiera que sea su procedencia; pero sin que la misma Federación pueda establecer, ni dictar, en el Distrito y Territorio Federales, los impuestos y leyes que expresan las fracciones VI y VII del artículo 117.

"El Ejecutivo podrá ser facultado por el Congreso de la Unión para aumentar, disminuir o suprimir las cuotas de las tarifas de exportación e importación, expedidas por el propio Congreso, y para crear otras, así como

para restringir y para prohibir las importaciones, las exportaciones y el tránsito de productos, artículos y efectos, cuando lo estime urgente, a fin de regular el comercio exterior, la economía del país, la estabilidad de la producción nacional, o de realizar cualquier otro propósito, en beneficio del país. El propio Ejecutivo, al enviar al Congreso el presupuesto fiscal de cada año, someterá a su aprobación el uso que hubiere hecho de la facultad concedida”.

#### *Facultades en materia de guerra.*

Como hemos visto, el artículo 73, fracción XII, faculta al Congreso “para declarar la guerra, en vista de los datos que le presente el Ejecutivo” y el artículo 89, señala entre las facultades del Ejecutivo, fracción VIII. “Declarar la guerra en nombre de los Estados Unidos Mexicanos, previa ley del Congreso de la Unión”.

Por lo mismo, para que México pueda declarar la guerra a otra nación se requiere primeramente una iniciativa que sólo corresponde al Presidente de la República, después la expedición de una ley que únicamente tiene efecto dentro del territorio nacional, y finalmente, la comunicación de la decisión tomada al país enemigo, y a las demás naciones extranjeras.

Como México es y ha sido pasifista, y a través de su historia se ha visto obligado a rechazar agresiones extranjeras, en las últimas contiendas mundiales, y dentro de esta filosofía, ha usado la fórmula de declarar el “estado de guerra” en vez de “declarar la guerra”, lo que siendo correctamente constitucional, está más conforme con sus tradiciones internacionales.

Como las guerras terminan generalmente por un Tratado, la celebración de éste corresponde al Presidente de la República con aprobación del Senado.

#### *Facultades relacionadas con la posible vacante del Ejecutivo y Facultades en materia administrativa.*

Quedaron especificadas y estudiadas en capítulos precedentes.

#### *Facultades implícitas del Congreso.*

El artículo 73 enumera las facultades del Congreso de la Unión, de acuerdo con el principio de nuestro Derecho Constitucional, de que los Poderes federales actúan dentro de un régimen de derecho, es decir, de facultades expresas y determinadas. Al lado de éstas existen lo que en doctrina se denomina facultades implícitas cuya existencia, como expresa el constitucionalista mexicano Castillo Velasco, de no estar consignadas se desprenderían de la misma naturaleza de las cosas, y con aquellas sin las cuales las facultades expresas no podrían ejercitarse.

Ya la Constitución de 24, en su artículo 50, fracción XXXI, indica como una de las atribuciones del Congreso “dictar todas las leyes y decretos que sean conducentes para llenar los objetos de que habla el artículo 49

(facultades explícitas), sin mezclarse en la administración interior de los Estados". Y la Constitución de 1857, en su artículo 72, fracción XXX, dice que corresponde al Congreso "expedir todas las leyes que sean necesarias y propias para hacer efectivas las facultades antecedentes y todas las otras concedidas por esta Constitución a los Poderes de la Unión".

En la Constitución vigente, el artículo 73, en su fracción XXX, dice que el Congreso está facultado "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".

Estas facultades implícitas "no rompen el sistema de las facultades expresas, puesto que actúan subordinadas a estas últimas, pues su única función es la de permitir su ejercicio. Si el régimen de facultades expresas fuera establecido de un modo extremadamente rígido, pudiera darse el caso en que el órgano del Estado se encontrara impedido de ejercitar las facultades que constitucionalmente se le han otorgado, porque en la Constitución no se estableció una facultad previa y necesaria para el ejercicio de la otra. Entre las facultades explícitas y las implícitas debe existir una relación necesaria, imprescindible. Una es medio indispensable para el ejercicio de la segunda, que en esta relación funciona como el fin que debe alcanzarse". (Ulises Schmill Ordóñez).

#### *Antecedentes históricos y constitucionales.*

Indicaremos algunos de los principales antecedentes constitucionales e históricos del artículo 73 de la Constitución de 1917, que ha sido reformado en 1921, 1928, 1929, 1933, 1934, 1944, 1946, 1949 y 1951.

Artículo 131 de la Constitución Política de la Monarquía Española, promulgada en Cádiz el 19 de marzo de 1812.

Artículos 102 a 122 del Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana, sancionado en Apatzingán el 22 de octubre de 1814.

Artículo 25 del Reglamento "Provisional Político del Imperio Mexicano", suscrito en la ciudad de México el 18 de diciembre de 1822.

Base Tercera del Plan de la Constitución Política de la Nación Mexicana, fechado en la ciudad de México el 16 de mayo de 1823.

Artículos 13 y 14 del Acta Constitutiva de la Federación Mexicana, fechado en la ciudad de México el 31 de enero de 1824.

Artículos 49 y 50 de la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos, sancionada por el Congreso General Constituyente el 4 de octubre de 1824.

Artículos 44 y 45 de la Tercera de las Leyes Constitucionales de la República Mexicana, suscrita en la ciudad de México el 29 de diciembre de 1836.

Artículos 63 y 64 del Proyecto de Reformas a las Leyes Constitucionales de 1836, fechado en la ciudad de México el 30 de junio de 1840.

Voto particular del diputado José Fernando Ramírez sobre el Proyecto de Reformas a las Leyes Constitucionales de 1836, fechado en la ciudad de México el 30 de junio de 1840.

Artículos 79 y 81 del Primer Proyecto de Constitución Política de la República Mexicana, fechado en la ciudad de México el 25 de agosto de 1842.

Artículo 35 del Voto Particular de la Minoría de la Comisión Constituyente de 1842, fechado en la ciudad de México el 26 de agosto del mismo año.

Artículo 70, del Segundo Proyecto de Constitución Política de la República Mexicana, fechado en la ciudad de México, el 2 de noviembre de 1842.

Artículos 66 y 67 de las Bases Orgánicas de la República Mexicana, acordadas por la Honorable Junta Legislativa establecida conforme a los Decretos de 19 y 23 de diciembre de 1842, sancionadas por el Supremo Gobierno Provisional con arreglo a los mismos decretos el día 12 de junio de 1843 y publicadas por Bando Nacional el día 14 del mismo mes y año.

Artículo 11 del Acta Constitutiva y de Reformas, sancionada por el Congreso Extraordinario Constituyente de los Estados Unidos Mexicanos el 18 de mayo de 1847.

Artículo 64 del Proyecto de Constitución Política de la República Mexicana, fechado en la ciudad de México el 16 de junio de 1856.

Artículo 72 de la Constitución Política de la República Mexicana, sancionada por el Congreso General Constituyente el 5 de febrero de 1857.

Adiciones y Reformas a la fracción III del artículo 72 de la Constitución Política de la República Mexicana de 1857, del 13 de noviembre de 1874.

Reforma a la fracción XXVI del artículo 72 de la Constitución Política de la República Mexicana de 1857, del 2 de junio de 1882.

Reforma a la fracción X del artículo 72 de la Constitución Política de la República Mexicana de 1857, del 14 de diciembre de 1883.

Adición de las fracciones XXXI y XXXII al artículo 72 de la Constitución Política de la República Mexicana de 1857, del 24 de abril de 1896.

Reforma de la fracción VI del artículo 72 de la Constitución Política de la República Mexicana de 1857, del 31 de octubre de 1901.

Decreto del 6 de mayo de 1904 que derogó las fracciones XXXI y XXXII del artículo 72 de la Constitución Política de la República Mexicana de 1857.

Punto 51 del Programa del Partido Liberal Mexicano, fechado en la ciudad de San Luis Missouri, E.U.A. del 1o. de julio de 1906.

Reforma de la fracción XXII del artículo 72 de la Constitución Política de la República Mexicana de 1857, del 20 de julio de 1908.

Reforma de la fracción XXI del artículo 72 de la Constitución Política de la República Mexicana de 1857, de 12 de noviembre de 1908.

Mensaje y Proyecto de Constitución de Venustiano Carranza, fechados en la ciudad de Querétaro el 1o. de diciembre de 1916.