

Capítulo V. Facultades asignadas al Congreso federal	101
I. Artículo 73 constitucional	101
II. Lo dispuesto por la Constitución de 1824	101
III. Lo estatuido en la Constitución de 1857	110
IV. El artículo 73 en la Constitución vigente	114
V. Reformas constitucionales posteriores a 1917 que aumentan la competencia del Congreso de la Unión y de sus cá- maras	121
VI. Como ejemplo de la ampliación de la competencia federal se menciona el aspecto fiscal.	124
VII. La opinión del autor	130

CAPÍTULO V

FACULTADES ASIGNADAS AL CONGRESO FEDERAL

I. ARTÍCULO 73 CONSTITUCIONAL

Básicamente, con el análisis de los artículos 73 y 89, que se refieren a las atribuciones del Congreso de la Unión y del Ejecutivo federal, respectivamente, podemos reafirmar el aumento constante del ámbito competencial de la federación en detrimento de los estados.

Como expresamos en el capítulo anterior, la modificación de las funciones atribuidas originalmente a la federación y a las entidades federativas es un cambio en una decisión trascendental que sólo tiene validez mediante una reforma del poder constituyente.

En este capítulo, hemos de referirnos al desarrollo de las reformas constantes que la disposición constitucional, que contiene las facultades del Congreso de la Unión, ha sufrido a partir del pacto federal.

Sería sumamente extenso referirnos a todos y cada uno de los antecedentes del artículo 73 de la Constitución de 1917, y nos llevaría a la misma conclusión que mediante el estudio de lo preceptuado para dicha materia en la Constitución de 1824, en la de 1857 y en la de 1917 y sus reformas posteriores, por lo que procedemos a hacer esto último.

II. LO DISPUESTO POR LA CONSTITUCIÓN DE 1824

Aun cuando en la Constitución de 1824 no se incluyó ninguna disposición que enmarcara, con toda precisión y claridad, la adopción del principio de enumerar las atribuciones de la federación y la competencia residual quedara asignada a los estados, es de sentido común, al leer el texto completo de esta primera carta fundamental del México independiente, que tal fue el principio aprobado por los signatarios del pacto federal, toda vez que se señalan las facultades del Congreso general y no se enumeran en cambio las de los congresos de los estados, por lo que debemos

aceptar tal aseveración. La competencia del Congreso de la Unión quedó expresa en la Constitución.

En el artículo 47 del ordenamiento constitucional mencionado, se establece que todas las resoluciones del Congreso general tendrán el carácter de ley o de decreto, y que para ser obligatorias deberían estar firmadas por el presidente de la República.

Atendiendo a lo anterior, el artículo 49 determina el objeto que perseguirán las leyes y decretos del Congreso general, y dice que son los siguientes:

“1o. Sostener la independencia nacional y proveer a la conservación y seguridad de la nación en sus relaciones exteriores.”⁷² Ésta es una asignación clara de que la federación representará al pueblo en el ejercicio de su soberanía, implicando la independencia y su seguridad externa.

“2o. Conservar la unión federal de los estados y la paz y el orden público en lo interior a la federación.”⁷³ El texto de esta fracción, en cambio, se refiere a la soberanía interior y a la preocupación por conservar la unión de las entidades federativas en un Estado federal, propugnando la realización de una aspiración hondamente sentida por toda la comunidad mexicana de que prevaleciera la paz y el orden; recapacitemos que habían transcurrido muchos años de opresión, y posteriormente de lucha libertaria, de guerra de facciones y de inestabilidad.

“3o. Mantener la independencia de los estados entre sí en lo respectivo a su gobierno interior, según el acta constitutiva y esta Constitución”⁷⁴

Es de hacerse notar que se reafirma el considerar el acta constitutiva como inicio y sostén del Estado federal. No sólo era importante la independencia, el respeto del extranjero y la paz interior, sino también la ausencia de conflictos entre los estados miembros.

“4o. Sostener la igualdad proporcional en obligaciones y derechos que los estados tienen ante la ley.”⁷⁵ Para evitar las fricciones entre las diferentes entidades federativas se consideró indispensable establecer con toda claridad que continuarían con los derechos y obligaciones contraídos en el pacto federal.

72 Tena Ramírez, Felipe, *Leyes fundamentales de México, 1808-1957*, México, Editorial Porrúa, 1957, 173.

73 *Ibidem.*

74 *Ibidem.*

75 *Idem*, p. 174.

Los anteriores principios se entienden como declaraciones generales para tranquilidad de la población y para preservar la nueva forma de gobierno y la nueva forma de Estado adoptadas, que servirían de marco de referencia para cualquier determinación expedida por el Congreso general.

Por tal razón, en el artículo 50 se enumeran las facultades, ya concretas y con la mención de exclusivas, del Congreso general. Conozcámoslas:

1o. Promover la ilustración, asegurando por tiempo limitado derechos exclusivos a los autores de sus respectivas obras; estableciendo colegios de marina, de artillería e ingenieros; erigiendo uno o más establecimientos en que se enseñen las ciencias naturales y exactas, políticas y morales, nobles artes y lenguas; sin perjudicar la libertad que tienen las legislaturas para el arreglo de la educación pública en sus respectivos estados.⁷⁶

Es de sumo interés analizar la forma de la última expresión, que reitera la libertad de las entidades federativas para organizar y dirigir la educación pública, significando una asignación de competencia residual y parcialmente coincidente; en el resto del contenido de la fracción se especifica la competencia de la federación. Se desprende una gran preocupación por la preparación del pueblo y relevante es la mención del respeto de los derechos de autor. La mención de los colegios de marina, artillería e ingeniería, así como lo relativo a las ciencias naturales y exactas, a la política, nobles artes y lenguas, denota los requerimientos que se consideraron prioritarios en tal época.

2o. Fomentar la prosperidad general, decretando la apertura de caminos y canales o su mejora, sin impedir a los estados la apertura o mejora de los suyos; estableciendo postas y correos; y asegurando por tiempo limitado a los inventores, perfeccionadores o introductores de algún ramo en industria, derecho exclusivo por sus respectivos inventores, perfecciones o nuevas introducciones.⁷⁷

Lo incomunicado del país obliga a poner especial cuidado en la apertura de vías de comunicación, asignando tal responsabilidad tanto a la federación como a los estados, en sus respectivas competencias. Para el efecto de promover la técnica y la inventiva, que en los tiempos modernos llaman

76 *Ibidem.*

77 *Ibidem.*

maríamos ciencia y tecnología, se menciona constitucionalmente el garantizar los derechos de invención.

“3a. Proteger y arreglar la libertad política de imprenta, de modo que jamás se pueda suspender su ejercicio y mucho menos abolirse en ninguno de los estados ni territorios de la federación.”⁷⁸ Desde el inicio de la publicación de los periódicos y posteriormente de las revistas y otros órganos informativos escritos se ha estimado como prioritario el preservar la libertad de escribir, pues es una vía de expresión para las esperanzas y los anhelos de la comunidad, así como garantía de democracia.

“4a. Admitir nuevos estados a la Unión federal o territorios incorporándolos en la nación.”⁷⁹ Con esta expresión se dejó abierta la posibilidad de crecimiento del nuevo Estado federal.

“5a. Arreglar definitivamente los límites de los estados, terminando sus diferencias, cuando no hayan convenido entre sí, sobre la demarcación de sus respectivos distritos.”⁸⁰ Ya afirmábamos con anterioridad que de ninguna manera se dio el caso de que todos los estados pudieran ser considerados independientes y con sus territorios debidamente delimitados al acordar unirse para formar la federación, puesto que esto aconteció sólo con algunos, y en el resto se crearon propiamente las entidades federativas; por ello se suscitaron incontables conflictos sobre límites entre los estados, algunos de los cuales todavía persisten en litigio. Lo prudente era tratar de que se precisaran los territorios que correspondían a cada estado, y para ello se señalaron las dos vías: 1) obtener un arreglo amistoso y pacífico y 2) otorgar competencia al Congreso general para que decidiera el conflicto y quedaran determinados los límites definitivos.

“6a. Erigir los territorios en estados, o agregarlos a los existentes.”⁸¹ Todavía hace unos años quedaban territorios federales dependiendo del gobierno federal, hasta en tanto se fusionaran con otros para formar entidades federativas, o bien se transformaran, por sí solos, en estados. Actualmente no existen territorios.

“7a. Unir dos o más estados a petición de sus legislaturas, para que formen uno solo, o erigir otro nuevo dentro los límites de los que ya existen, con aprobación de las tres cuartas partes de los miembros presentes de ambas cámaras, y ratificación de igual número de legislaturas de los

78 *Ibidem.*

79 *Ibidem.*

80 *Ibidem.*

81 *Ibidem.*

demás estados de la federación.”⁸² Debido a algunas indefiniciones de límites o falta de integración real de los estados, se previó que pudieran darse algunas modificaciones o reorganizaciones en el futuro.

“8a. Fijar los gastos generales, establecer las contribuciones necesarias para cubrirlos, arreglar su recaudación, determinar su inversión y tomar anualmente cuentas al gobierno.”⁸³ Es una disposición que engloba a la administración pública federal y que fija el control económico del Congreso general para el Ejecutivo, desde el presupuesto de egresos, presupuesto de ingresos, disposiciones fiscales, recaudación de los ingresos y el rendimiento de cuentas final.

“9a. Contraer deudas sobre el crédito de la federación y designar garantías para cubrirlas.”⁸⁴ Ya desde entonces se precisaba de la utilización de empréstitos para que en unión de los ingresos propios se estuviera en posibilidad de cubrir los egresos.

“10a. Reconocer la deuda nacional, y señalar medios para consolidarla y amortizarla.”⁸⁵ El reconocimiento implica propiamente el conocimiento de la existencia anterior de una deuda nacional, y complementariamente se previó la consolidación y amortización de la misma. Desde entonces se pensó que el Poder Legislativo debería controlar al Ejecutivo respecto de los movimientos económicos.

“11a. Arreglar el comercio con las naciones extranjeras y entre los diferentes estados de la federación y tribus de los indios.”⁸⁶ Debemos interpretar que los tratos comerciales con el extranjero se hacían por conducto del Ejecutivo federal, que requería la autorización del Congreso general; y tratar lo relacionado con el comercio entre los estados era indispensable para el establecimiento de un orden congruente y globalizador.

“12a. Dar instrucciones para celebrar concordatos con la silla apostólica, aprobarlos para su ratificación y arreglar el ejercicio del patronato en toda la federación.”⁸⁷ Las reminiscencias de los años anteriores se denotan en el artículo 3o. que estableció la religión católica, apostólica y romana como obligatoria y única, y en consecuencia las relaciones con el Vaticano se consideraron necesarias y lógicas.

82 *Ibidem.*

83 *Ibidem.*

84 *Ibidem.*

85 *Ibidem.*

86 *Ibidem.*

87 *Ibidem.*

“13a. Aprobar los tratados de paz, de alianza, de amistad, de Federación, de neutralidad armada y cualesquiera otra que celebre el presidente de los Estados Unidos Mexicanos con potencias extranjeras.”⁸⁸ Con base en la soberanía del nuevo Estado federal, eran indispensables las relaciones con los demás países por conducto del presidente de la República, pero siempre sujeto a la aprobación del Poder Legislativo.

“14a. Habilitar toda clase de puertos, establecer aduanas y designar su ubicación”.⁸⁹ Por su relación estrecha con la actividad comercial internacional y estimándose, de manera correcta, que las aduanas y los puertos deberían quedar a cargo de la federación, independientemente de su ubicación, es fundamental esa fracción.

“15a. Determinar y uniformar el peso, ley, valor, tipo y denominación de las monedas en todos los estados de la federación y adoptar el sistema general de pesas y medidas.”⁹⁰ Para el buen funcionamiento del Estado federal era imperioso que se buscara la regulación y uniformidad de las monedas de todos los estados de la federación, así como de las pesas y medidas, lo que sólo se lograría asignando tal tarea al gobierno federal.

“16a. Decretar la guerra en vista de los datos que les presente el presidente de los Estados Unidos Mexicanos.”⁹¹ Una declaración de guerra trae consecuencias que repercuten en todos los estados, por lo que requiere un examen minucioso antes de hacerlo y, además, que un órgano con representaciones de las entidades federativas lo realice; aun cuando el titular del órgano que administra y que conduce las relaciones internacionales debe aprobar toda la información que conduzca a asegurar que es el único camino idóneo de última instancia.

“17a. Dar las reglas para conceder patentes de corso y para declarar buenas o malas las presas de mar y tierra.”⁹² En esa época la piratería se difundió por todos los mares del mundo y la norma citada planteaba las posibilidades de que se expedieran patentes de corso.

“18a. Designar la fuerza armada de mar y tierra; fijar el contingente de hombres respectivo a cada estado, y dar ordenanzas y reglamentos para su organización y servicio.”⁹³ Esto es una consecuencia de la necesidad

88 *Idem*, p. 175.

89 *Ibidem*.

90 *Ibidem*.

91 *Ibidem*.

92 *Ibidem*.

93 *Ibidem*.

de preservar la independencia y la libertad del pueblo mexicano, mediante el esfuerzo y aportación de todos los componentes de la federación.

“19a. Formar reglamentos para organizar y disciplinar la milicia local de los estados; reservando el nombramiento respectivo de oficiales y la facultad conforme a la disciplina prescrita por dichos reglamentos.”⁹⁴ La organización y operatividad de las fuerzas militares locales era indispensable, pero más que eso, el que los oficiales y tropas reconocieran y acataran la dirección federal.

“20a. Conceder o negar la entrada de tropas extranjeras en el territorio de la federación.”⁹⁵ Sólo en casos excepcionales se podría expedir la autorización a que se refiere la fracción anterior, pero las condiciones de ese entonces y las características de la guerra, el sojuzgamiento militar de unos a otros, inclinó a los constituyentes a dejar esta atribución en la Constitución y a cargo del Congreso general.

“21a. Permitir o no la estación de escuadras de otra potencia por más de un mes en los puertos mexicanos.”⁹⁶ Esto tendría un comentario similar al anterior y la aclaración de que la autorización por más de un mes corresponde al Congreso, pero para menor tiempo debemos entender que la atribución quedaría a cargo del presidente de la República, sin que lo establezca claramente en sus atribuciones del artículo 110 de la misma Constitución.

“22a. Permitir o no la salida de tropas nacionales fuera de los límites de la república.”⁹⁷ Esto sólo podría acontecer en caso de una declaración de guerra, por lo que el constituyente sólo quiso establecer la necesidad de impedir que sin la declaración de guerra pudieran salir del país las tropas nacionales, careciendo de la autorización del Congreso general.

“23a. Crear o suprimir empleos públicos de la federación, señalar, aumentar o disminuir sus dotaciones, retiros y pensiones.”⁹⁸ La medida anterior, que persiste, debe ser considerada como un control complementario a la aprobación del presupuesto de egresos y de la cuenta pública, en un aspecto muy concreto, y de esta manera evitar el crecimiento desmedido del aparato burocrático, cuando así lo determine el Congreso.

⁹⁴ *Ibidem.*

⁹⁵ *Ibidem.*

⁹⁶ *Ibidem.*

⁹⁷ *Ibidem.*

⁹⁸ *Ibidem.*

“24a. Conceder premios y recompensas a las corporaciones o personas que hayan hecho grandes servicios a la república, y decretar honores públicos a la memoria póstuma de los grandes hombres.”⁹⁹ La manera de fortalecer la solidaridad nacional y el sentido patriótico es reconocer y alentar las acciones que tienden a ello mediante honores, premios y recompensas a quienes las ejecutan.

“25a. Conceder amnistías o indultos por delitos, cuyo conocimiento pertenezca a los tribunales de la federación, en los casos y previos requisitos que previenen las leyes.”¹⁰⁰ Podemos observar que aquí se tiene cuidado de establecer que el Congreso general tiene atribución de conceder amnistías e indultos, pero sólo en lo que se refiere a los delitos federales.

“26a. Establecer una regla general de naturalización.”¹⁰¹ La nueva nación necesitaba reglamentar y unificar criterios para la naturalización.

“27a. Dar leyes uniformes en todos los estados sobre bancarrota.”¹⁰² La incipiente industria y la creciente actividad comercial indujo a considerar la regulación del comercio y los establecimientos que lo realizaban como de índole federal; y dentro de este contexto se incluyó a las bancarrotas.

“28a. Elegir un lugar que sirva de residencia a los supremos poderes de la federación y ejercer en su distrito las atribuciones del Poder Legislativo de un estado.”¹⁰³ Con la experiencia estadounidense, se prefirió el optar por la creación de un distrito federal, que albergara el asiento de los poderes federales. Por las repercusiones, de todo tipo, que la determinación del lugar apropiado traería, se estableció inclusive en la Constitución, y como depositario de la facultad de decidirlo, al Congreso general. El Congreso general serviría de congreso local en el distrito federal elegido.

“29a. Variar esta residencia cuando lo juzgue necesario.”¹⁰⁴ Para el caso de la creación de conflictos de suma gravedad, por la localización del distrito federal, se previó la posibilidad de cambios posteriores.

“30a. Dar leyes y decretos para el arreglo de la administración interior de los territorios.”¹⁰⁵ La asignación de la competencia de los poderes federales sobre los territorios quedó estatuida de esta manera, desconocien-

99 *Ibidem.*

100 *Ibidem.*

101 *Ibidem.*

102 *Ibidem.*

103 *Ibidem.*

104 *Ibidem.*

105 *Ibidem.*

do con ello autonomía para éstos, aun cuando vimos que existía la posibilidad de que los territorios fueran erigidos en estados, o se fusionaran con otros territorios y formaran entidades federativas.

“31a. Dictar todas las leyes y decretos que sean conducentes para llenar los objetos de que habla el artículo 49, sin mezclarse en la administración interior de los estados.”¹⁰⁶ Dos cuestiones importantes se presentan con esta fracción: 1) se conceden atribuciones al Congreso general, de manera abierta, y con la sola limitante de que las leyes y decretos que se aprueben tiendan a cubrir los objetivos del artículo 49 que ya hemos comentado; constituyéndose en un complemento de tal norma constitucional; y 2) señalando la cortapisa o valladar que la administración interior de los estados significa para las acciones federales.

En términos generales, las facultades exclusivas del Congreso general en la Constitución de 1824, que reafirmó la constitución del Estado mexicano, fueron: la educación pública federal coordinada y respetando la esfera de los estados; la construcción de caminos federales sin interferir la construcción de caminos locales; convertir las postas y correos en federales; reconocer y proteger los derechos de autor y de invención; garantizar la libertad de imprenta; intervenir para la creación de nuevos estados, para la admisión de nuevos estados y para definir los límites de las entidades federativas ya existentes; autorizar y vigilar los gastos del gobierno federal, así como fijar los ingresos y su debida inversión, e inclusive vigilar la creación y supresión de empleos; autorización, reconocimiento y formas de pago para la deuda nacional; regular el comercio interno y el externo; aprobar los tratos y relaciones internacionales de paz, de guerra, con el Vaticano, para las patentes de corso; reglamentar las pesas, medidas y monedas; reglamentar las fuerzas armadas federales y locales; reglamentar la naturalización, las bancarrotas, la administración interior de los territorios; conceder amnistías e indultos; y legislar en todo lo que tienda a sostener la independencia nacional, la seguridad de la nación, la unión de los estados, la paz y el orden público nacionales y mantener la independencia de los estados y su igualdad proporcional en obligaciones y derechos.

La competencia originaria del Congreso general, aprobada en el pacto constitutivo de la nación, es la que ha quedado referida.

106 *Idem*, p. 176.

III. LO ESTATUIDO EN LA CONSTITUCIÓN DE 1857

La Constitución de 1857 estableció la división de competencias entre el gobierno federal y los estados, con base en los principios de que por voluntad del pueblo se constituye en nuestro país una república representativa, democrática y federal, integrada por estados libres y soberanos en cuanto a su régimen interior; ejerciendo el pueblo su soberanía por medio de los poderes de la Unión, siguiendo los lineamientos de la Constitución federal y ejerciendo también la soberanía popular por conducto de los poderes de los estados en lo que respecta a su régimen interior y acatando la Constitución federal y sus constituciones locales. Con toda claridad se estableció en el artículo 117 constitucional la competencia residual de los estados al expresar: “Las facultades que no están expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales se entienden reservadas a los estados.”¹⁰⁷ La expresión es tajante en el sentido de que los funcionarios federales sólo pueden ejercer las facultades que quedan consignadas expresamente en la Constitución.

El artículo 72 de la Constitución política de 1857 precisó las facultades asignadas expresamente al Congreso, que por provenir de un congreso constituyente es válida su variación en relación con las facultades del Congreso que estableció la Constitución de 1824 y constituye una decisión esencial de este ordenamiento constitucional, que después de amplias discusiones quedó con la siguiente redacción:

El Congreso tiene facultad:

- 1) Para admitir nuevos estados o territorios a la Unión federal, incorporándolos a la nación.
- 2) Para erigir los territorios en estados cuando tengan una población de ochenta mil habitantes y los elementos necesarios para proveer a su existencia política.
- 3) Para formar nuevos estados dentro del límite de los existentes, siempre que lo pida una población de ochenta mil habitantes, justificando tener los elementos necesarios para proveer a su existencia política. Oirá en todo caso a las legislaturas de cuyo territorio se trate, y su acuerdo sólo tendrá efecto si lo ratifica la mayoría de las legislaturas de los estados.
- 4) Para arreglar definitivamente los límites de los estados, terminando las diferencias que entre ellos se susciten sobre demarcación de sus respectivos territorios, menos cuando esas diferencias tengan carácter contencioso.

¹⁰⁷ *Idem*, p. 626.

- 5) Para cambiar residencia de los supremos poderes de la federación.
- 6) Para el arreglo interior del Distrito Federal y territorios, teniendo por base el que los ciudadanos elijan popularmente las autoridades políticas, municipales y judiciales, designándoles rentas para cubrir sus atenciones locales.
- 7) Para aprobar el presupuesto de los gastos de la federación que anualmente debe presentarle el Ejecutivo e imponer las contribuciones necesarias para cubrirlo.
- 8) Para dar bases bajo las cuales el Ejecutivo pueda celebrar empréstitos sobre el crédito de la nación; para aprobar los mismos empréstitos y para reconocer y mandar pagar la deuda nacional.
- 9) Para 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.
- 10) Para establecer las bases generales de la legislación mercantil.
- 11) Para crear y suprimir empleos públicos de la federación; señalar, aumentar o disminuir sus dotaciones.
- 12) Para ratificar los nombramientos que haga el Ejecutivo de los ministros y agentes diplomáticos y cónsules, de los empleados superiores de hacienda, de los coroneles y demás oficiales superiores del ejército y armada nacional.
- 13) Para aprobar los tratados, convenios o convenciones diplomáticas que celebre el Ejecutivo.
- 14) Para declarar la guerra en vista de los datos que le presente el Ejecutivo.
- 15) Para reglamentar el modo en que deban expedirse las patentes de corso; para dictar leyes según las cuales deban declararse buenas o malas las presas de mar y tierra, y para expedir las relativas al derecho marítimo de paz y guerra.
- 16) Para conceder o negar la entrada de tropas extranjeras en el territorio de la federación y consentir la estación de escuadras de otra potencia, por más de un mes, en las aguas de la república.
- 17) Para permitir la salida de tropas nacionales fuera de los límites de la república.
- 18) Para levantar y sostener el ejército y la armada de la Unión y para reglamentar su organización y servicio.
- 19) Para dar reglamentos con el objeto de organizar, armar y disciplinar la guardia nacional, reservando a los ciudadanos que la formen el nombramiento respectivo de jefes y oficiales y a los estados la facultad de instruir la conforme a la disciplina prescrita por dichos reglamentos.

- 20) Para dar su consentimiento a fin de que el Ejecutivo pueda disponer de la guardia nacional, fuera de sus respectivos estados o territorios, fijando la fuerza necesaria.
- 21) Para dictar leyes sobre naturalización, colonización y ciudadanía.
- 22) Para dictar leyes sobre vías generales de comunicación y sobre postas y correos.
- 23) Para establecer casas de moneda, fijar las condiciones que ésta deba tener, determinar el valor de la extranjera y adoptar un sistema de pesas y medidas.
- 24) Para fijar las reglas a que debe sujetarse la ocupación y enajenación de terrenos baldíos y el precio de éstos.
- 25) Para conceder amnistías por delitos cuyo conocimiento pertenezca a los tribunales de la federación.
- 26) Para conceder premios o recompensas por servicios eminentes prestados a la patria o a la humanidad, y privilegios por tiempo limitado a los inventores o perfeccionadores de alguna mejora.
- 27) Para prorrogar por treinta días útiles el primer período de sus sesiones ordinarias.
- 28) Para formar su reglamento interior y tomar las providencias necesarias para hacer concurrir a los diputados ausentes y corregir las faltas u omisiones de los presentes.
- 29) Para nombrar y remover libremente a los empleados de su secretaría y a los de la contaduría mayor, que se organizará según lo disponga la ley.
- 30) Para 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.¹⁰⁸

De la lectura de los artículos 49 y 50 de la Constitución de 1824 y del descrito artículo 72 de la de 1857 se desprende que existe una coincidencia mayoritaria, una tendencia a mejorar la redacción, pero que en esencia son casi símiles. Se ordenó de mejor manera en el 57, y algunas de las disposiciones que ya fueron innecesarias se suprimieron, como la de autorizar la celebración de concordatos con la silla apostólica y elegir el lugar que sirviera de residencia a los supremos poderes de la federación. Algunas se modificaron, pero conservando la misma esencia, tales como la aprobación del presupuesto de gastos de la federación e imposición de las contribuciones para cubrirlo; la expedición de aranceles sobre el comercio extranjero; el establecimiento de bases generales para la legislación mercantil; la expedición de leyes sobre naturalización, colonización y ciudadanía.

108 *Idem*, pp. 617-619.

nía; la autorización para dictar leyes sobre vías generales de comunicación; el establecimiento de casas de moneda, y otros de la misma tesitura.

Las novedades son la fracción XXIV, la que estimamos procedente, porque la regulación de la ocupación y enajenación de terrenos baldíos nacionales debe estar a cargo de la federación; por otro lado, las fracciones XXVII, XXVIII y XXIX no son más que inclusión de facultades para el mismo Congreso general en relación con su funcionamiento y organización interior.

La fracción XXX, que se refiere a las facultades implícitas, es claramente limitativa, pues otorga atribución para expedir leyes que reglamenten la realización de las facultades contenidas en las primeras veintinueve fracciones y las demás facultades que estén incluidas en la misma Constitución.

En el capítulo precedente incluimos una clasificación de las facultades contenidas en el referido artículo 72, a la que nos remitimos para ampliar este análisis, aclarando que en la clasificación referida se incluyen además las facultades otorgadas al Ejecutivo y a la Suprema Corte:

El 13 de noviembre de 1874 se cambió el sistema bicameral, modificándose el artículo 72 de la Constitución, para distribuir a cada una de las cámaras determinadas facultades, que antes eran atribuidas al Congreso de la Unión depositado hasta entonces en la Cámara de Diputados. La base que se tomó fue la de asignar las facultades relacionadas con el derecho internacional al Senado de la república.

Entre las reformas más significadas del artículo 72 de la Constitución de 1857 podríamos señalar las siguientes:

- a) La de la fracción X del 14 de diciembre de 1883, que le otorgó facultad al Congreso general para legislar sobre minería e instituciones bancarias.
- b) La de la fracción XXII del 20 de junio de 1908, que amplió la atribución del Congreso para legislar sobre el uso y aprovechamiento de las aguas de jurisdicción federal.
- c) La de la fracción XXI del 12 de noviembre de 1908, que amplió la atribución del Congreso para dictar leyes sobre salubridad general.

Anteriormente tales facultades correspondían a los congresos locales, con base en la competencia residual, por lo que estas reformas modificaron el pacto federal, sin haber sido producto de un congreso constituyente.

IV. EL ARTÍCULO 73 EN LA CONSTITUCIÓN VIGENTE

El Congreso constituyente de 1917, como producto de un movimiento revolucionario, dejó sin efecto la Constitución de 1857 y creó una nueva Constitución, que reúne los requisitos de legalidad similares a los de 1824 y 1857. En su texto, como es lógico, incluye la distribución de competencias entre la federación y los estados, y dentro de ellas las del Congreso de la Unión, de la Cámara de Senadores, de la Cámara de Diputados y de los congresos estatales. El artículo 40 reitera la constitución de una república representativa, democrática y federal, compuesta por estados libres y soberanos en su interior, pero unidos en una federación. Por su parte, el artículo 41 ratifica también que la soberanía se reconoce en el pueblo, quien la ejerce en el ámbito federal por medio de los poderes de la Unión, y en el local por los poderes de los estados, bajo los lineamientos y principios de la Constitución federal y de las constituciones locales. Y el artículo 124 reproduce el principio del artículo 117 de la Constitución de 1857, asentando que: “Las facultades que no están expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales se entienden reservadas a los estados”.¹⁰⁹

Las facultades atribuidas al Congreso de la Unión quedaron comprendidas en el artículo 73 bajo el siguiente tenor:

Artículo 73. 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:
 - 1) Que la fracción o fracciones que pidan erigirse en estados tengan una población de ciento veinte mil habitantes, por lo menos.
 - 2) Que se compruebe ante el Congreso que tienen los elementos bastantes para proveer a su existencia política.
 - 3) 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.

¹⁰⁹ Gámiz Fernández, Salvador, *Constitución política de 1917*, copia facsimilar editada de la Constitución original, p. 151.

4) 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.

5) Que sea votada la erección del nuevo estado por dos terceras partes de los diputados y senadores presentes en sus respectivas cámaras.

6) 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.

7) 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 y territorios, debiendo someterse a las bases siguientes:

1) El Distrito Federal y los territorios se dividirán en municipalidades que tendrán la extensión territorial y número de habitantes suficiente para poder subsistir con sus propios recursos y contribuir a los gastos comunes.

2) Cada municipalidad estará a cargo de un ayuntamiento de elección popular directa.

3) El gobierno del Distrito Federal y los de los territorios estarán a cargo de gobernadores que dependerán directamente del presidente de la República. El gobernador del Distrito Federal acordará con el presidente de la República y los gobernadores de los territorios, por el conducto que determine la ley. Tanto el gobernador del Distrito Federal como el de cada territorio serán nombrados y removidos libremente por el presidente de la República.

4) Los magistrados y los jueces de primera instancia del Distrito Federal y los de los territorios serán nombrados por el Congreso de la Unión, que se erigirá en colegio electoral en cada caso.

En las faltas temporales o absolutas de los magistrados, se sustituirán éstos por nombramiento del Congreso de la Unión y, en sus recesos, por nombramientos provisionales de la comisión permanente. La ley orgánica determinará la manera de suplir a los jueces en sus faltas temporales y designará la autoridad ante la que se les exigirán las responsabilidades en que incurran, salvo lo dispuesto por esta misma Constitución respecto de la responsabilidad de los funcionarios.

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

5) 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 lo removerá libremente.

VII. Para imponer las contribuciones necesarias para cubrir el presupuesto.

VIII. Para dar bases sobre las cuales el Ejecutivo podrá celebrar empréstitos sobre el crédito de la nación; para aprobar los mismos empréstitos y para reconocer y mandar pagar la deuda nacional.

IX. Para expedir aranceles sobre el comercio extranjero y para impedir que en el comercio de estado a estado se establezcan restricciones.

X. Para legislar en toda la República sobre minería, comercio, instituciones de crédito, y para establecer el banco de emisión único, en los términos del artículo 28 de esta Constitución.

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 reglamentar el modo como deban expedirse las patentes de corso; para dictar las leyes según las cuales deban declararse buenas o malas las presas de mar y tierra, y para expedir las relativas al derecho marítimo de paz y guerra.

XIV. Para levantar y sostener el ejército y la armada de la Unión 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 la ciudadanía, naturalización, colonización, emigración e inmigración y salubridad general de la República.

1) El consejo de salubridad general dependerá directamente del presidente de la República, sin intervención de ninguna secretaría de Estado; sus disposiciones generales serán obligatorias en el país.

2) En caso de epidemias de carácter grave o peligro de invasión de enfermedades exóticas en el país, el departamento de salubridad tendrá obli-

gación de dictar inmediatamente las medidas preventivas indispensables, a reserva de ser después sancionadas por el presidente de la República.

3) La autoridad sanitaria será ejecutiva y sus disposiciones serán obedecidas por las autoridades del país.

4) 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 raza 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, determinar el valor de la 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. 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.

XXIV. Para expedir la ley orgánica de la contaduría mayor.

XXV. Para constituirse en colegio electoral y nombrar a los magistrados de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los magistrados y jueces del Distrito Federal y territorios.

XXVI. Para aceptar las renuncias de los magistrados de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y de los magistrados y jueces del Distrito Federal y territorios, y nombrar los sustitutos de dichos funcionarios en sus faltas temporales o absolutas.

XXVII. Para establecer escuelas profesionales de investigación científica, de bellas artes, de enseñanza técnica, escuelas prácticas de agricultura, de artes y oficios, museos, bibliotecas, observatorios y demás institutos concernientes a la cultura superior y general de los habitantes de la república, entre tanto dichos establecimientos puedan sostenerse por la iniciativa de los particulares, sin que esas facultades sean exclusivas de la federación. Los títulos que se expidan por los establecimientos de que se trata surtirán sus efectos en toda la república.

XXVIII. Para constituirse en colegio electoral y elegir al ciudadano que debe sustituir al presidente de la República, ya sea con carácter de sustituto o provisional, en los términos de los artículos 84 y 85 de esta Constitución.

XXIX. Para aceptar la renuncia del cargo de presidente de la República.

XXX. Para examinar la cuenta que anualmente debe presentarle 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 tales partidas.

XXXI. Para expedir todas las leyes que sean necesarias con el objeto de hacer efectivas las facultades anteriores, y todas las otras concedidas por esta Constitución a los poderes de la Unión.¹¹⁰

En virtud de que el Congreso se integró con dos cámaras, como venía aconteciendo en tiempo anterior, mas no así en 1857, se señalaron facultades exclusivas a la Cámara de Diputados y facultades exclusivas a la Cámara de Senadores, bajo la siguiente redacción:

Artículo 74. Son facultades exclusivas de la Cámara de Diputados:

I. Erigirse en colegio electoral para ejercer las atribuciones que la ley le señala respecto a la elección de presidente de la República.

II. Vigilar por medio de una comisión de su seno el exacto desempeño de las funciones de la contaduría mayor.

III. Nombrar a los jefes y demás empleados de esa oficina.

IV. Aprobar el presupuesto anual de gastos, discutiendo primero las contribuciones que, a su juicio, deban decretarse para cubrir aquél.

V. Conocer de las acusaciones que se hagan a los funcionarios públicos de que habla esta Constitución por delitos oficiales, y en su caso formular acusación ante la Cámara de Senadores y erigirse en gran jurado para declarar si ha o no lugar a proceder contra alguno de los funcionarios públicos que gozan de fuero constitucional, cuando sean acusados por delitos de orden común.

VI. Las demás que le confiere expresamente esta Constitución.¹¹¹

Artículo 76. Son facultades exclusivas del Senado:

I. Aprobar los tratados y convenciones diplomáticas que celebre el presidente de la República con las potencias extranjeras.

110 *Idem*, pp. 74-85.

111 *Idem*, pp. 85-86.

II. Ratificar los nombramientos que el mismo funcionario haga de ministros, agentes diplomáticos, cónsules generales, empleados superiores de hacienda, coroneles y demás jefes supremos del ejército y armada nacional, en los términos que la ley disponga.

III. Autorizarlo también para que pueda permitir la salida de las tropas nacionales fuera de los límites del país, el paso de tropas extranjeras por el territorio nacional y la estación de escuadras de otras potencias, por más de un mes, en aguas mexicanas.

IV. Dar su consentimiento para que el presidente de la República pueda disponer de la guardia nacional fuera de sus respectivos estados o territorios, fijando la fuerza necesaria.

V. Declarar, cuando hayan desaparecido todos los poderes constitucionales de un estado, que es llegado el caso de nombrarle un gobernador provisional, quien convocará a elecciones conforme a leyes constitucionales del mismo estado. El nombramiento de gobernador se hará por el Senado a propuesta en terna por el presidente de la República, con aprobación de las dos tercera partes de los miembros presentes y, en los recesos, por la comisión permanente, conforme a las mismas reglas. El funcionario así nombrado no podrá ser electo gobernador constitucional en las elecciones que se verifiquen en virtud de la convocatoria que él expidiere. Esta disposición regirá siempre que las constituciones de los estados no prevean el caso.

VI. Resolver las cuestiones políticas que surjan entre los poderes de un estado, cuando alguno de ellos ocurra con ese fin al Senado, o cuando con motivo de dichas cuestiones se haya interrumpido el orden constitucional, mediando un conflicto de armas. En este caso el Senado dictará su resolución, sujetándose a la Constitución general de la república y a la del estado.

La ley reglamentará el ejercicio de esta facultad y el de la anterior.

VII. Erigirse en gran jurado para conocer de los delitos oficiales de los funcionarios que expresamente designa esta Constitución; y

VIII. Las demás que la misma Constitución le atribuya.¹¹²

De la comparación del artículo 72 de la Constitución política de 1857 con los artículos 73, 74 y 76 de la Constitución de 1917 podemos inferir que hay modificación en la redacción para mejorar; que en 1917 se asignan a la Cámara de Diputados algunas atribuciones que en 1857 le correspondieron al Congreso general, y que se refieren a facultades políticas, como erigirse en colegio electoral, vigilancia económica por conducto de la contaduría mayor de hacienda, para la aprobación del presupuesto

112 *Idem*, pp. 87-89.

anual de gastos y la discusión de las contribuciones para cubrirlos, e inclusive jurisdiccionales, respecto de participación en las acusaciones a los funcionarios públicos por delitos oficiales, así como se le atribuyen al Senado las cuestiones internacionales sobre aprobación de tratados, la salida y el paso de tropas extranjeras por el territorio nacional, el consentimiento para la disposición por parte del presidente de la República de la guardia nacional y la atención de las cuestiones políticas para mediar y resolver las diferencias que surjan entre los poderes de un estado y, finalmente, erigirse en gran jurado para conocer de los delitos oficiales de los funcionarios públicos. El resto queda bajo la competencia del Congreso de la Unión. Sin embargo, existen algunas novedades en la Constitución de 1917, que es indispensable señalar: 1) Clarificar el procedimiento para la formación de nuevos estados dentro de los límites de los límites existentes. 2) Incluir las bases sobre las cuales el Congreso de la Unión legisla en todo lo relativo al Distrito Federal y territorios; lo más connotado es la mención clara de la creación de municipalidades en el Distrito Federal y los territorios, contando cada una con un ayuntamiento de elección popular directa; el gobierno del Distrito Federal y de los territorios asignado a gobernadores con dependencia directa del presidente de la República; la elección del Poder Judicial del Distrito Federal y los de los territorios por parte del Congreso de la Unión; así como un ministerio público para el Distrito Federal y para los territorios, dirigido por un procurador que designará el presidente de la República. 3) Incluir la facultad del Congreso general para legislar en toda la República sobre minería, comercio, instituciones de crédito (aunque ya aparecían en reformas a la Constitución de 1857, como lo hemos visto) y para crear un banco de emisión único de moneda. 4) Ampliar la facultad del Congreso de la Unión para legislar en lo que se refiere a salubridad general (por reforma a la Constitución de 1857 ya quedaba comprendida), creándose el Consejo de Salubridad general con dependencia directa del presidente de la República. 5) La facultad para legislar en cuanto a la organización del cuerpo diplomático y del cuerpo consular mexicanos. 6) La creación de la atribución para definir los delitos y faltas contra la federación y fijar los castigos que por ello deban imponerse. 7) La atribución del Congreso general para expedir la ley orgánica de la contaduría mayor, como órgano de vigilancia de la administración pública federal. 8) La designación de los magistrados de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los magistrados y los jueces del Distrito Federal y territorios por el Congreso de la

Unión. 9) La atribución para que el Congreso general elija al presidente sustituto o provisional, así como para que el Congreso de la Unión acepte la renuncia del presidente de la República. 10) La fracción V del artículo 76 que otorga al Senado la atribución para declarar, cuando hayan desaparecido todos los poderes constitucionales de un Estado y que se requiere la designación de un gobernador provisional para que asuma la titularidad del ejecutivo estatal y convoque a elecciones; dicho nombramiento de gobernador quedó como facultad del Senado o de la comisión permanente en los recesos del Senado, con base en la terna que presente el presidente de la República. El contenido de esta fracción suscitó opiniones encontradas, desde entonces a la fecha; la corriente mayoritaria, a la cual nos sumamos, es que constituye una violación a la soberanía estatal, sobre todo debido a la ejecución práctica con que se ha utilizado. En el capítulo IX ahondaremos en este tema.

En sentido amplio, la competencia atribuida al Congreso de la Unión varió en las constituciones del 24, del 57 y del 17; pero en sentido estricto las modificaciones pueden reputarse de necesarias y útiles y, sobre todo, al resultar o emanar de un congreso constituyente, no puede estimarse que los cambios atentaran contra el federalismo.

Para nosotros la discusión y el conflicto de la ampliación inmoderada de la competencia federal, en detrimento de las entidades federativas, se resiente de 1917 a la fecha, debido a que tal modificación competencial es producto de resoluciones del constituyente revisor.

V. REFORMAS CONSTITUCIONALES POSTERIORES A 1917 QUE AUMENTAN LA COMPETENCIA DEL CONGRESO DE LA UNIÓN Y DE SUS CÁMARAS

Tales reformas son las siguientes:

Del Congreso de la Unión:

- a) La publicada en el *Diario Oficial* del 8 de julio de 1821, que faculta al Congreso para legislar sobre instituciones educativas oficiales, creando jurisdicción federal para los planteles educativos sostenidos por la federación. Sin embargo, establece que lo anterior es sin perjuicio de que las entidades federativas puedan legislar en el ámbito local.

b) La publicada en el *Diario Oficial* del mes de septiembre de 1929, que proporciona exclusividad a las autoridades federales para conocer de los conflictos laborales de ferrocarriles y empresas concesionarias del transporte, de minería, de hidrocarburos, del mar y zonas marítimas.

c) La que prohíbe a las entidades federativas aplicar las leyes del trabajo relativas a la industria textil, publicada en el *Diario Oficial* del día 27 de abril de 1933.

d) La que otorga al Congreso de la Unión la facultad para legislar en materia de energía eléctrica, publicada en el *Diario Oficial* del día 18 de enero de 1934.

e) La que amplía las facultades del Congreso de la Unión para expedir leyes sobre industria cinematográfica y energía eléctrica.

f) La que asigna la competencia a las autoridades federales para conocer de la aplicación de las leyes del trabajo en lo que se refiere a la industria eléctrica, y restringe en ese sentido la competencia de las autoridades locales, publicada en el *Diario Oficial* el día 14 de diciembre de 1940.

g) El día 24 de octubre de 1942 se publica en el *Diario Oficial* una reforma constitucional que le concede la facultad al Congreso de la Unión para establecer contribuciones sobre: 1) comercio exterior, 2) aprovechamiento y explotación de recursos naturales, 3) instituciones de crédito y sociedades de seguros, 4) servicios públicos concesionados o explotados directamente por la federación, 5) 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, y explotación forestal. Para que el impacto fuera menor, se estatuyó que las entidades federativas recibirían participaciones de estas contribuciones y que los municipios participarían, pero sólo en lo que se refiere al impuesto sobre energía eléctrica.

h) Para legislar sobre hidrocarburos se le amplía su competencia al Congreso de la Unión, mediante reforma publicada en el *Diario Oficial* el 18 de noviembre de 1942.

i) Se amplía la competencia del Congreso para dictar leyes sobre apuestas y sorteos, en resolución publicada el 29 de diciembre de 1947.

j) El 13 de enero de 1966 se amplía la facultad legislativa del Congreso y se le asigna la de legislar sobre monumentos arqueológicos, artísticos e históricos, cuya conservación sea de interés nacional.

k) Para el efecto de legislar sobre las características y uso de la bandera, escudo e himno nacionales se le amplía la facultad al Congreso mediante reforma publicada el 24 de octubre de 1967.

l) El 6 de febrero de 1975 se amplía nuevamente la facultad legislativa del Congreso y se le atribuye la de legislar sobre energía nuclear.

m) Ampliando propiamente las funciones de la federación, se determina la concurrencia de la federación, estados y municipios, en materia de asentamientos humanos mediante modificación constitucional del día 6 de febrero de 1976.

n) En el *Diario Oficial* del día 3 de febrero de 1983 se amplía nuevamente la facultad del Congreso de la Unión para legislar sobre planeación nacional, sobre programación económica y producción de satisfactores, y sobre inversión y regulación de la inversión pública y transferencia de tecnología.

Después de las modificaciones al artículo 73 que se publicaron el 3 de febrero de 1983, se produjeron las siguientes:

ñ) La fracción VI de dicho artículo fue derogada, en virtud de que contenía las bases para legislar en lo relativo al Distrito Federal, que fue cambiada sustancialmente e incluidas, las bases en el artículo 122 de la misma Constitución.

o) La fracción VIII se amplió en su redacción anterior, que quedó igual pero con el agregado: “así mismo, 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”

p) En la fracción X se cambió la expresión “servicios de banca y crédito” por la vigente que es “intermediación y servicios financieros”. De igual manera se suprimió la siguiente expresión: “para establecer el banco de emisión único en los términos del artículo 28”.

q) La fracción XXI fue sujeta al agregado del siguiente párrafo: “las autoridades federales podrán conocer también de los delitos del fuero común, cuando éstos tengan conexidad con delitos federales”.

r) La fracción XXIII que había sido derogada con anterioridad, fue utilizada para incluir el siguiente texto: “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”.

Respecto de las reformas constitucionales de los artículos 74 y 76 que amplían la competencia federal en detrimento de los estados, sufrieron las siguientes reformas:

El artículo 74 se modificó en: la fracción I, que cambió su texto para quedar: “Expedir el Bando Solemne para dar a conocer en toda la república la declaración de Presidente Electo que hubiere hecho el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación”.

La fracción IV quedó con la redacción anterior pero se suprimió: “del Departamento del Distrito Federal”.

El artículo 76 se modificó en la fracción VIII, que quedó con la siguiente redacción: “Designar a los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de entre la terna que someta a su consideración el Presidente de la República, así como otorgar o negar su aprobación a las solicitudes de licencia o renuncia de los mismos, que le someta dicho funcionario.”

A la fracción IX que había sido derogada, se le asignó el siguiente texto: “Nombrar y remover al Jefe del Distrito Federal en los supuestos previstos en esta Constitución”.

La sola mención de las reformas posteriores a 1917 del artículo 73, indica que se ha ampliado de manera considerable la facultad legislativa del Congreso de la Unión, en detrimento de las atribuciones de los congresos locales. Este incremento competencial de la federación ha sido llamado por Tena Ramírez federalización, y es, sin duda, una tendencia centralizadora.

VI. COMO EJEMPLO DE LA AMPLIACIÓN DE LA COMPETENCIA FEDERAL SE MENCIONA EL ASPECTO FISCAL

Uno de los aspectos que son determinantes para afirmar que se han modificado sustancialmente las condiciones originarias del federalismo es el relativo a la distribución de competencias en lo que se refiere a las

contribuciones de la ciudadanía a las esferas gubernamentales federal y estatales. La controversia y discusión proviene desde el mismo inicio de la constitución del Estado federal.

En agosto de 1824 se expidió la Ley de Clasificación de Rentas, para el efecto de dilucidar y ordenar la actividad impositiva de la federación y de los estados. En dicha ley se especificó claramente que quedaban reservadas a los estados las fuentes no atribuidas a la federación y se fijó una cantidad que deberían cubrir las entidades federativas al gobierno federal. Los ingresos exclusivos de la federación fueron:

a) Los derechos de importación y exportación. b) El derecho de internación de un 15% que se cobraría en los puertos y fronteras. c) Los ingresos provenientes de los estancos del tabaco y la pólvora. d) La alcabala que pagaba el tabaco en los estados. e) La renta de correos. f) La renta de la lotería. g) La renta de las salinas. h) Las rentas de los territorios de la federación.¹¹³

Esta ley sólo duró algunos días y fue abrogada como resultado de la promulgación de la Constitución de 1824.

El estatuto orgánico provisional, expedido en 1856, estableció como gravámenes exclusivos para el gobierno federal los aplicados al comercio exterior, a la propiedad raíz y a la industria fabril, expresando que posteriormente se dictaría una ley de clasificación de rentas.¹¹⁴

Una nueva ley de clasificación de rentas fue publicada el 30 de mayo de 1868, señalando para la hacienda federal los ingresos de los gravámenes al comercio exterior, los derechos de amonedación, fundición y ensaye, el papel sellado común, los derechos por la pesca de perla, ballena, nutria, lobo marino y demás objetos análogos, así como los impuestos correspondientes al distrito y territorios federales.¹¹⁵

En época posterior se abandonaron los esfuerzos para definir claramente las competencias impositivas de la federación, los estados y los municipios, inclinándose, más bien, con la fuerza política de la federación, a establecer un sistema de coordinación fiscal. La primera convención nacional fiscal que se celebró en 1925 terminó aprobando las siguientes recomendaciones:

¹¹³ Martínez Báez, Antonio, "La división de competencias tributarias en el constituyente de 1824", *Revista del Tribunal Fiscal de la Federación*, México, 1965.

¹¹⁴ Cfr. Cueva, Mario de la, "La Constitución del 5 de febrero de 1857", *El constitucionalismo a mediados del siglo XX*, México, Facultad de Derecho de la UNAM, 1957, p. 1265.

¹¹⁵ Cfr. Cosío Villegas, Daniel, *Historia moderna de México. La república restaurada. La vida económica*, México, Hermes, 1965, p. 273.

1) Adicionar el artículo 131 constitucional consignando la celebración cada cuatro años de una convención nacional fiscal. Ésta propondría los impuestos que deberían causarse en toda la república, la unificación de los sistemas fiscales y la delimitación de las competencias de las distintas autoridades tributarias.

2) La adición de la fracción III del artículo 177 constitucional indicando un sistema de participaciones en impuestos federales para los estados y los municipios.

3) También se recomendó al Ejecutivo federal la organización de un cuerpo consultivo fiscal que instrumentara los acuerdos tomados en la convención.

4) Además, se propuso una delimitación de competencias tributarias, otorgando a las autoridades locales la facultad exclusiva de gravar la propiedad raíz, así como los actos no comerciales. Por su parte la federación establecería los impuestos a la industria y comercio, pero otorgando participación a las entidades federativas. En cuanto a los gravámenes sobre cesiones y donaciones, se impondrían a nivel local, pero la federación fijaría determinadas cuotas.¹¹⁶

En 1926 el Ejecutivo federal envió un proyecto de reforma constitucional para hacer efectivas las recomendaciones de la convención, pero le fue rechazado.

La segunda convención se llevó a efecto en 1932, y las conclusiones fueron en el sentido de que la tributación local debe quedar asignada a los gobiernos locales, así como debe atribuirse a las entidades federativas el poder tributario exclusivo de los actos no mercantiles y de los impuestos sobre las herencias y las donaciones, aunque en estos últimos la federación debe participar en el producto de dichos impuestos. En cambio, debe asignarse al gobierno federal en exclusividad el poder tributario sobre comercio exterior, sobre la renta, sobre la industria, sobre las rentas relativas a la producción y explotación de recursos naturales que pertenezcan a la nación y sobre los servicios públicos de concesión federal, pero participando a los estados de lo que se recaude sobre comercio exterior, sobre renta y sobre industria.¹¹⁷

La tercera convención nacional fiscal se celebró en 1947, con resultados análogos a los anteriores, pero recomendando el establecimiento del

116 Gil Valdivia, Gerardo y Retchkiman, Benjamín, *El federalismo y la coordinación fiscal*, México, UNAM, 1981, p. 75.

117 Cfr. Garza, Sergio Francisco de la, *Derecho financiero mexicano*, México, Editorial Purrúa, 1978, p. 206.

impuesto sobre ingresos mercantiles, para la federación, pero con participación a estados y municipios. Después de muchas otras reuniones de carácter fiscal, la distribución de competencias fiscales entre la federación y las entidades federativas sigue diferentes lineamientos.

Para Gerardo Gil Valdivia:

Las reglas derivadas de la Constitución federal, así como de su interpretación jurisprudencial, que rigen esta cuestión, son las siguientes: 1) La federación tiene competencia fiscal ilimitada con base en la fracción VII del artículo 73 constitucional, el cual establece: “El Congreso tiene facultad para imponer las contribuciones necesarias a cubrir el presupuesto”. Con base en esta disposición, la Suprema Corte de justicia ha hecho caso omiso en materia fiscal del artículo 124 constitucional, y el máximo tribunal sólo ha variado su interpretación en casos excepcionales. De esta forma la federación ha creado tanto el impuesto sobre la renta como el impuesto al valor agregado y siguiendo esta interpretación podría establecer cualquier otro gravamen que considerase necesario para cubrir el presupuesto.

2) La federación tiene competencia exclusiva para establecer contribuciones en los siguientes casos:

a) Cuando así lo determine expresamente la Constitución, que es el caso de la fracción XXIX del artículo 73 y del artículo 131. En el caso de la primera disposición, el Congreso federal está facultado para establecer contribuciones, entre otras materias, sobre: el comercio exterior; el aprovechamiento y explotación de los recursos naturales comprendidos en los párrafos 4º y 5º del artículo 27 constitucional; instituciones de crédito y sociedades de seguros; servicios públicos concesionados o explotados directamente por la federación. Asimismo, puede establecer varias contribuciones especiales sobre energía eléctrica, producción y consumo de tabacos labrados, gasolina y otros productos derivados del petróleo, cerillos y fósforos, aguamiel y productos de su fermentación, explotación forestal y producción y consumo de cerveza. La Constitución prescribe que las entidades federativas recibirán la participación en el rendimiento de estos gravámenes. En el caso de la imposición sobre energía eléctrica, la norma suprema añade que las legislaturas locales fijarán el porcentaje de participación que corresponda a los municipios. Por otra parte, el artículo 131 determina que es facultad privativa de la federación gravar las mercancías que se importen o exporten.

b) También tiene la federación competencia fiscal exclusiva cuando la Constitución federal prohíbe a los estados imponer gravámenes sobre determinadas fuentes. Es el caso de las fracciones IV, V, VI y VII del artículo 117 constitucional. Este precepto prohíbe a los estados: “Gravar el tránsito

de personas o cosas que atravesen su territorio” (fracción IV). “Prohibir ni gravar, directa ni indirectamente, la entrada a su territorio, ni la salida de él, a ninguna mercancía nacional o extranjera” (fracción V). “Gravar la circulación ni el consumo de efectos nacionales o extranjeros con impuestos o derechos cuya exacción se efectúe por aduanas locales, requiera inspección o registro de bultos o exija documentación que acompañe la mercancía” (fracción VI). “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 esta diferencia se establezca respecto de la producción similar de la localidad, o ya entre producciones semejantes de distinta procedencia” (fracción VII). Es decir, se prohíbe a los estados que establezcan los denominados gravámenes alcaballatorios que obstaculizaron el comercio interno durante buena parte del siglo XIX. Este tipo de exacciones ya habían sido prohibidas por el artículo 124 de la Constitución de 1857.

c) El tercer caso en el que la Constitución le concede competencia impositiva exclusiva a la federación comprende todas aquellas materias en las que dicho nivel de gobierno tiene competencia para legislar en forma privativa. Éste es el caso de la fracción X del artículo 73 constitucional. En virtud de esta disposición el Congreso de la Unión tiene facultad para legislar en toda la república sobre diversas materias como hidrocarburos, minería, industria, cinematografía, comercio, juegos con apuestas y sorteos, instituciones de crédito, energía eléctrica y nuclear. Ya que los impuestos se establecen a través de leyes, al tener la federación competencia legislativa exclusiva la tiene también tributaria, aunque no se señale así expresamente.

3) Los estados tienen competencia tributaria coincidente con la federación en todas aquellas materias que no le estén reservadas a esta última en forma exclusiva, o que no les estén prohibidas a las entidades federativas por la Constitución federal. En este sentido han coincidido la mayor parte de la doctrina así como la jurisprudencia, salvo casos excepcionales. Las disposiciones constitucionales que tratan directamente este problema son el artículo 73, fracción VII, y el 124. El primero autoriza a la federación para establecer las contribuciones necesarias para cubrir el presupuesto y el último faculta a las entidades federativas para legislar sobre todas aquellas materias que la Constitución no le concede expresamente a la federación.¹¹⁸

Para Sergio Francisco de la Garza el poder fiscal federal se ejerce con:

a) Facultades ilimitadas concurrentes: es decir, el Congreso federal puede imponer tributos sobre cualquier materia, y sin ninguna limitación. Esta fa-

118 Gil Valdivia, *op. cit.*, pp. 7981.

cultad afirma proviene de la fracción VII del artículo 73 que expresa que el Congreso de la Unión tiene competencia para imponer las contribuciones necesarias para cubrir el presupuesto.

b) Facultades exclusivas otorgadas en forma positiva: las que se encuentran en la fracción XXIV del artículo 73 constitucional. El objeto de esta fracción no es limitar a la federación, sino a los estados miembros, ya que ellos no pueden imponer contribuciones sobre esas materias.

c) Facultades exclusivas por razón de la prohibición a los estados: que son las establecidas en el artículo 117, fracciones III, V, VI y VII.

d) La fracción X del artículo 73 constitucional no otorga facultades de legislación tributaria: o sea, esta fracción tiene como finalidad otorgar facultad legislativa en su aspecto sustantivo al Congreso federal, pero no en el campo fiscal; por lo tanto, las entidades federativas tienen abierto este aspecto tributario. Afirmación basada en hechos históricos y en que la exclusividad federal sólo se encuentra en la fracción XXIX del 73.

e) Delegación por la federación de sus facultades exclusivas: opina que sí es posible.

f) Inconstitucionalidad de limitaciones tributarias impuestas a los estados por el legislador federal ordinario.

Y el poder fiscal de las entidades federativas según De la Garza responde a las siguientes ideas:

- a) Principio general: tiene facultad tributaria ilimitada.
- b) Limitaciones de carácter negativo: las establecidas en la fracción XXIX del artículo 73 constitucional.
- c) Limitaciones de carácter positivo: que son las prohibiciones contenidas en el artículo 117, fracciones III, IV, V, VI y VII.
- d) Subordinación de los estados al Poder Legislativo federal ordinario, de acuerdo con la fracción I del artículo 118, la que, en su opinión, debe ser derogada.¹¹⁹

Ernesto Flores Zavala, por su parte, opina:

I. El principio constitucional es que son concurrentes las facultades de la federación y de los estados para establecer impuestos para cubrir sus respectivos presupuestos, con las únicas excepciones que la propia Constitución ha establecido.

II. Hay impuestos que pertenecen exclusivamente a la federación.

119 Carpizo, *op. cit.*, *supra*, p. 95.

La Constitución determina cuáles son los impuestos que corresponde establecer en forma exclusiva al gobierno federal en tres formas:

1) Expresamente, enumerando los impuestos respectivos (artículo 73, fracción XXIX).

2) Concediendo facultad exclusiva para legislar sobre determinada materia, dentro de la que va incluida la facultad de imponer contribuciones, porque ésta sólo puede realizarse a través de la función legislativa (artículo 73, fracción X).

3) Prohibiendo a los estados ciertas formas de procurarse arbitrios (artículo 117, fracción III).

III. Hay impuestos reservados por la Constitución a los estados (artículo 117, fracción IX).

IV. Hay impuestos que los estados pueden establecer sólo con autorización del Congreso de la Unión (artículo 118, fracción I).

V. La federación no puede prohibir a los estados el establecimiento de aquellos impuestos que corresponden a materias sobre las que la Constitución no ha establecido limitación alguna.

VI. La federación no puede facultar a los estados para establecer impuestos sobre materias que la Constitución ha reservado exclusivamente a la propia federación.¹²⁰

La Suprema Corte de Justicia de la Nación ha manejado dos criterios:

- 1) Que la federación sólo puede decretar impuestos sobre las materias que le son asignadas por la Constitución general, y consecuentemente la competencia residual será de las entidades federativas.
- 2) Que existe coincidencia de facultades fiscales de la federación y los estados para el efecto de estar en opción de cubrir el presupuesto de egresos. Que las facultades de la federación son ilimitadas y ésta puede gravar tanto las materias que la Constitución expresamente le asigna como aquellas en que puede concurrir con los estados. La opinión que ha prevalecido es la última.

VII. LA OPINIÓN DEL AUTOR

- 1) La mención del artículo 73 constitucional de que el Congreso decreta las contribuciones para cubrir el presupuesto es una expresión de carác-

120 *Idem*, p. 96.

ter general y que complementa la manifestación acerca de la aprobación del presupuesto de egresos.

2) El artículo 124 constitucional determina de manera tajante la división de las competencias entre la federación y los estados y no da lugar a ninguna interpretación, relacionándolo con el artículo 73.

3) Los artículos 117 y 118 corroboraron la afirmación categórica del artículo 124 al indicarnos las prohibiciones a que quedan sujetas las entidades federativas.

4) La tesis de que son insuficientes los ingresos de la federación, en caso de atender al criterio de la división de competencias del 124 constitucional, no es operante porque de cualquier manera siempre se ha requerido de financiamiento. La realidad es que dentro de un sistema capitalista es casi imposible que los recursos que aporta la ciudadanía cubran completamente los gastos del erario público.

5) La experiencia histórica nos lleva a afirmar que las autoridades federales nunca han aceptado una clasificación y distribución de fuentes impositivas entre los tres niveles de gobierno, puesto que sin ella la confusión se presta para que el gobierno federal recaude la casi totalidad de los ingresos ciudadanos.

6) Los convenios de coordinación fiscal han sido el instrumento moderno para fortalecer el centralismo tributario de la federación en detrimento de la autonomía de los estados y municipios.

Como corolario de este capítulo podemos afirmar que la federación ha ampliado desmesuradamente su competencia en detrimento de los estados, tanto en el aspecto legislativo como en materia tributaria, aumentando el grado de centralización de nuestro país.

Además del incorrecto manejo de las facultades implícitas, que el lector compare la redacción de los artículos 73, 74 y 76 de la Constitución aprobada en 1917 con la redacción actual,¹²¹ y compartirá nuestro punto de vista.

Las disposiciones originarias las analizamos con anterioridad en este capítulo. Los artículos vigentes son:

Artículo 73. El Congreso tiene facultad:

- I. Para admitir nuevos estados a la Unión Federal;
- II. (Derogada).

¹²¹ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, México, Porrúa, 1998, pp. 61-70.

DR. © 2000

Instituto de Investigaciones Jurídicas - Universidad Nacional Autónoma de México

III. Para formar nuevos estados dentro de los límites 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 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;

VI. (Derogada);

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 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 del Gobierno del Distrito Federal y las entidades de su sector público, conforme a las bases de la ley correspondiente. El Ejecuti-

vo 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. 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, intermediación y servicios financieros, energía eléctrica y nuclear, 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.

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, el Departamento de Salubridad tendrá obligación de dictar inmediatamente 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 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;

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 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 conexión con delitos federales.

XXII. Para conceder amnistías por delitos cuyo conocimiento pertenezca a los tribunales de la Federación;

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. 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 social; 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);

XXIXA. Para establecer contribuciones:

- 1o. Sobre el comercio exterior;
- 2o. Sobre el aprovechamiento y explotación de los recursos naturales comprendidos en los párrafos cuarto y quinto 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 del impuesto sobre energía eléctrica;

XXIXB. Para legislar sobre las características y uso de la bandera, escudo e himnos nacionales;

XXIXC. 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 tercero del artículo 27 de esta Constitución;

XXIXD. Para expedir leyes sobre planeación nacional del desarrollo económico y social;

XXIXE. 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;

XXIXF. 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;

XXIXG. 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;

XXIXH. 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 administra-

ción pública federal y los particulares, estableciendo las normas para su organización, su funcionamiento, el procedimiento y los recursos contra sus resoluciones;

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.

Artículo 74. Son facultades exclusivas de la Cámara de Diputados:

I. Expedir el Bando Solemne para dar a conocer en toda la República la declaración de Presidente Electo que hubiere hecho el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación;

II. Vigilar, por medio de una comisión de su seno, el exacto desempeño de las funciones de la Contaduría Mayor;

III. Nombrar a los jefes y demás empleados de esa oficina;

IV. Examinar, discutir y aprobar anualmente el Presupuesto de Egresos de la Federación, discutiendo primero las contribuciones que, a su juicio, deben decretarse para cubrirlo, así como revisar la Cuenta Pública del año anterior.

El ejecutivo Federal hará llegar a la Cámara la iniciativa de Ley de ingresos y el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación a más tardar el día 15 del mes de noviembre o hasta el día 15 de diciembre cuando inicie su encargo en la fecha prevista por el artículo 83, debiendo comparecer el Secretario del Despacho correspondiente a dar cuenta de los mismos.

No podrá haber otras partidas secretas, fuera de las que se consideren necesarias, con ese carácter en el mismo presupuesto; las que emplearán los secretarios por acuerdo escrito del Presidente de la República.

La revisión de la Cuenta Pública tendrá por objeto conocer los resultados de la gestión financiera, comprobar si se ha ajustado a los criterios señalados por el presupuesto y el cumplimiento de los objetivos contenidos en los programas.

Si del examen que realice la Contaduría Mayor de Hacienda aparecieran discrepancias entre las cantidades gastadas y las partidas respectivas del presupuesto o no existiera exactitud o justificación en los gastos hechos, se determinarán las responsabilidades de acuerdo con la ley.

La Cuenta Pública del año anterior deberá ser presentada a la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión dentro de los diez primeros días del mes de junio.

Sólo se podrá ampliar el plazo de presentación de la iniciativa de la Ley de ingresos y del Proyecto de Presupuesto de Egresos, así como de la Cuenta Pública cuando medie solicitud del Ejecutivo suficientemente justificada a juicio de la Cámara o de la Comisión Permanente, debiendo comparecer en todo caso el Secretario del Despacho correspondiente a informar de las razones que lo motiven.

Declarar si ha o no lugar a proceder penalmente contra los servidores públicos que hubieren incurrido en delito en los términos del artículo 111 de esta Constitución.

Conocer de las imputaciones que se hagan a los servidores públicos a que se refiere el artículo 110 de esta Constitución y fungir como órgano de acusación en los juicios políticos que contra éstos se instauren;

V. Conocer de las acusaciones que se hagan a los funcionarios públicos de que habla esta Constitución, por delitos oficiales, y, en su caso, formular acusación ante la Cámara de Senadores y erigirse en Gran Jurado para declarar si ha o no lugar a proceder contra alguno de los funcionarios públicos que gozan de fuero constitucional, cuando sean acusados por delitos del orden común;

VI. (Derogada);

VII. (Derogada);

VIII. Las demás que le confiere expresamente esta Constitución.

Artículo 76. Son facultades exclusivas del Senado

I. 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 celebre el Ejecutivo de la Unión;

II. Ratificar los nombramientos que el mismo funcionario haga de ministros, agentes diplomáticos, cónsules generales, empleados superiores de Hacienda, coroneles y demás jefes superiores del Ejército, Armada y Fuerza Aérea nacionales en los términos que la ley disponga;

III. Autorizarlo también para que pueda permitir la salida de tropas nacionales fuera de los límites del país, el paso de tropas extranjeras por el territorio nacional y la estación de escuadras de otras potencias, por más de un mes en aguas mexicanas;

IV. Dar su consentimiento para que el Presidente de la República pueda disponer de la Guardia Nacional fuera de sus respectivos estados, fijando la fuerza necesaria;

V. Declarar, cuando hayan desaparecido todos los poderes constitucionales de un estado, que es llegado el caso de nombrarle un gobernador provisional, quien convocará a elecciones conforme a las leyes constitucionales del mismo estado. El nombramiento de gobernador se hará por el Senado, a propuesta en terna del Presidente de la república, con aprobación de las dos terceras partes de los miembros presentes, y en los recesos, por la Comisión Permanente, conforme a las mismas reglas. El funcionario así nombrado no podrá ser electo gobernador constitucional en las elecciones que se verifiquen en virtud de la convocatoria que él expidiere. Esta dispo-

sición regirá siempre que las constituciones de los estados no prevean el caso.

VI. Resolver las cuestiones políticas que surjan entre los poderes de un estado cuando alguno de ellos ocurra en ese fin al Senado, o cuando, con motivo de dichas cuestiones, se haya interrumpido el orden constitucional mediante un conflicto de armas. En este caso el Senado dictará su resolución, sujetándose a la Constitución General de la República y a la del estado.

La ley reglamentará el ejercicio de esta facultad y el de la anterior;

VII. Erigirse en jurado de sentencia para conocer en juicio político de las faltas u omisiones que cometan los servidores públicos y que redunden en perjuicio de los intereses públicos fundamentales y de su buen despacho, en los términos del artículo 110 de esta Constitución;

VIII. Designar a los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de entre la terna que someta a su consideración el Presidente de la República, así como otorgar o negar su aprobación a las solicitudes de licencia o renuncia de los mismos, que le someta dicho funcionario;

IX. Nombrar y remover al Jefe del Distrito Federal en los supuestos previstos en esta Constitución;

X. Las demás que la misma Constitución le atribuye.