

Facultades que otorga expresamente la Constitución

Sus limitaciones

Mtro. Franklin Martín Ruiz Gordillo,
Socio Director de Legal Compliance and
Business Integrity



Abogado postulante especialista en materia fiscal,
penal fiscal, prevención de lavado de dinero y
compliance
Cuenta con más de 12 años de experiencia



INTRODUCCIÓN

Al principio fundamental establecido en el Artículo 39 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM), la soberanía, se le debe agregar una segunda regla de competencia en el federalismo: la limitación de facultades; resultado de corresponder algunos asuntos a la autoridad federal y otros a las autoridades locales. Esta limitación está establecida con tal rigidez que por ningún motivo las autoridades estatales

o federales pueden invadir la esfera de acción de la otra, ya que esto representaría un atentado. La fórmula del artículo 124 constitucional es la siguiente:

Artículo 124. *Las facultades que no están expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los Estados o a la*

Ciudad de México, en los ámbitos de sus respectivas competencias.

Vista de manera aislada, da la pauta al sistema rígido de distribución de competencia; según esta, parece que se formulará un sistema en el que se puede determinar que una competencia corresponde ya sea a la Federación o a entidades federativas. Esta rigidez proviene de la utilización que en dicho artículo se hace del adverbio *expresamente*; derivado de esto, se debe entender que una facultad pertenece a la Federación, o bien pertenece a las entidades federativas.

En la CPEUM se reconoce a todas las entidades federativas como un estatuto jurídico común sin hacer diferencia entre ellas. Esto no desaprueba el que después cada entidad federativa pueda llevar a cabo el diseño de un marco más o menos amplio de actuación según su propio ordenamiento jurídico local, siempre y cuando se lleve a partir de los márgenes impuestos en la Constitución Federal. Como consecuencia, los siguientes apartados tratan lo siguiente:

1. Facultades expresas.
2. Facultades implícitas.
3. Facultades concurrentes y/o facultades coincidentes.

El federalismo supone el reconocimiento de la existencia de fuerzas distintas a las del poder central que conservan su propia sustantividad y que, en virtud de eso, pueden reclamar un campo propio de acción jurídico-político traducido, entre otras cosas, en la posibilidad de crear por sí mismo normas jurídicas.

FACULTADES EXPRESAS

La CPEUM recoge la cláusula federal en los artículos 124 y 73, en el segundo se enumera una serie de facultades a favor del Congreso de la Unión, que amplían o reducen la esfera de actuación de los Poderes Federales; las facultades federales no pueden extenderse por analogía, por igualdad, ni por mayoría de razón a otros casos distintos de los expresamente previstos. Una ampliación representaría un contenido diverso en la facultad que ya existe o la creación de una nueva facultad. Ante cualquiera de estos dos casos, el intérprete sustituirá indebidamente al legislador constituyente, que es el único que puede investir de facultades a los Poderes Federales.

Tena Ramírez comenta que las facultades explícitas son las conferidas por la Constitución a cualquiera de los Poderes Federales, concreta y determinadamente en alguna materia; las facultades implícitas son las que el Poder Legislativo puede concederse a sí mismo o a cualquiera de los otros dos Poderes Federales como medio necesario para ejercer alguna de las facultades explícitas.¹ La siguiente jurisprudencia cita lo que por facultades expresas se deben entender al decir:

FACULTAD EXPRESA, SIGNIFICADOS DE.

La facultad expresa debe entenderse de acuerdo con el contexto jurídico en el que se utilice, y puede ser:

- a) *En oposición a facultades implícitas;*
- b) *Como forma de atribución de competencias de los funcionarios; y,*

¹ Tena Ramírez, Felipe. *Derecho Constitucional Mexicano*. 19a. edición. Editorial Porrúa. México, p. 70

c) Como elemento de garantía de la autoridad competente.

De lo anterior, se desprende que no basta para reconocer tal o cual carácter el que se manifieste ostentar determinado cargo, ni tampoco puede aceptarse en virtud de la imputación de alguna conducta efectuada por la contraparte.

QUINTO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA DE TRABAJO DEL PRIMER CIRCUITO. Amparo directo 14725/98. Caminos y Puentes Federales de Ingresos y Servicios Conexos. 20 de mayo de 1998. Unanimidad de votos. Ponente: Constantino Martínez Espinoza. Secretaria: Rosa María López Rodríguez.²

En un sistema constitucional como el de México, en donde existen facultades específicamente otorgadas a ciertas autoridades, debido a que el acto administrativo solo puede hacer lo que la ley le permite, a diferencia del particular, en donde se puede hacer todo lo que la ley no le prohíbe, el principio de que las autoridades solo pueden llevar a cabo lo que la ley les reconoce expresamente es el que debe regir el desempeño de cualquier órgano creado en cualquiera de los ámbitos competenciales que nuestra Constitución reconoce. Lo anterior, con independencia de que a favor de estas facultades se esgrima el argumento de que solamente sirven para hacer efectivas las facultades explícitas y que, por tal motivo, no obstante son una excepción al principio consagrado en el multicitado artículo 124 de la Carta Magna.

Su ejercicio se ve limitado al ámbito de competencia legalmente establecido en las explícitas, pero a pesar de las dificultades que este sistema genera, resulta que el ejercicio de las facultades implícitas es un lugar común en los sistemas de Estado compuesto.

Las relaciones entre los tres ámbitos constitucionalmente reconocidos no podrán darse al margen de la ley, aun en el caso de que las facultades explícitas requieran de las implícitas para poder ser llevadas a la práctica. Lo deseable en un régimen democrático de Derecho es que las atribuciones de cualquier órgano del nivel que sea estén previstas de manera taxativa en la ley.

La doctrina ha dicho que, si el fin de la ley es legítimo, si está dentro de los objetivos señalados en la Constitución, los medios escogidos en la ley son claramente adecuados para alcanzar esos objetivos y, además, no solo no están prohibidos, sino que son compatibles con la letra y el espíritu de la CPEUM, esa ley es constitucional. Pero hay otros campos en los que las facultades se otorgan en forma restrictiva, de manera que no puede hablarse ahí de facultades implícitas y solo se puede admitir que se ejerciten las facultades expresa y limitativamente otorgadas.

Las entidades federativas tienen la competencia para la imposición y cobro de toda clase de contribuciones, a excepción de las que están expresamente atribuidas a la Federación en el artículo 73; asimismo, de aquellas que les están prohibidas en los artículos 117 y 118 de la misma Constitución.

²No. de registro digital 195084. *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*. Novena Época. Tomo VIII. Tribunales Colegiados de Circuito. Materia común. Tesis aislada. Tesis I.5o.T.53 K. Diciembre de 1998, p. 1047. Consulta realizada el 10 de octubre de 2018

FACULTADES IMPLÍCITAS

La fracción XXI del citado artículo 73 establece que:

Artículo 73. *El Congreso tiene facultad:*

...

XXXI. *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.*

Tena Ramírez³ alude a que las facultades implícitas son las que el Poder Legislativo puede concederse a sí mismo o a cualquiera de los otros dos Poderes Federales como medio necesario para ejercer alguna de las facultades explícitas. También rememora que solo se puede otorgar una facultad implícita si se reúnen los siguientes requisitos:

1. La existencia de una facultad explícita, que por sí sola no podría ejercerse.
2. La relación de medio, respecto al fin entre la facultad implícita y el ejercicio de la facultad explícita. De suerte que sin la primera no podría alcanzarse el uso de la segunda.
3. El reconocimiento por el Congreso de la Unión de la necesidad de la facultad implícita y su otorgamiento por el mismo Congreso al poder que de ella necesita.

La doctrina de las facultades implícitas tiene su origen en el Derecho Constitucional norteamericano, que sirvió de fundamento a la técnica constitucional mexicana de las

facultades implícitas. Estas nacieron en los Estados Unidos de América bajo la necesidad de interpretar la Constitución con motivo de la creación de un banco federal; sobre esto, Peltason comenta que, en 1790, Jefferson se pronunció en contra de la creación del banco federal, estableciendo que la Federación no contaba con facultades para llevarlo a cabo, pues la Constitución no manifestaba esa específica facultad. Afirmaba que, incluso, la Constitución no concedía mando alguno para constituir ningún tipo de sociedades.⁴

Como consecuencia de lo anterior, al ser parte de la historia de las facultades implícitas de la Federación en México, podemos ver que estas nacen derivadas de la necesidad de ampliar las facultades de un poder central para crear o establecer sociedades. Continuando con esta breve reseña, Grau comenta que tanto Jefferson como los partidarios de interpretar la Constitución norteamericana de una manera estricta argumentaban que la Federación no tenía otros poderes que aquellos que la Constitución le había concedido de manera expresa y, cuando mucho, los que resultaran indispensables para ejercer los poderes enumerados de manera expresa y limitada. Ateniéndose a esta forma estricta de interpretar su Constitución, rechazaban la idea de que el Gobierno Federal pudiera crear un banco, con base en una interpretación no estricta o extensiva de la Constitución.⁵

El artículo 24 constitucional, en su segundo párrafo, indica que el Congreso no puede dictar leyes que establezcan o prohíban religión alguna. De modo que, en cuanto a las prohibiciones a las entidades

³ Tena Ramírez. *Op. cit.*, p. 116

⁴ Peltason J. W. *La Constitución de los Estados Unidos de América con notas explicativas*. Editorial World Book. México. 2014, p. 10

⁵ Grau, Luis. *Nosotros, el pueblo de los Estados Unidos*. Editorial Universidad Carlos III de Madrid. Madrid, España. 2010, p. 160

federativas, estas pueden ser absolutorias o relativas. Sobre esto, Carpizo comenta que las prohibiciones absolutorias son aquellas que la Constitución prevé que los estados jamás podrán realizar y que se enumeran en el artículo 117 constitucional, mientras que las prohibiciones relativas son aquellas en las que la actuación de las entidades federativas está subordinada a la autorización del Congreso de la Unión, las cuales se encuentran previstas en el artículo 118 de la Carta Magna.⁶

En este último caso, la autorización del Congreso es condición necesaria para la existencia y parámetro de validez de las normas, que, con posterioridad, dictan las entidades federativas. Es importante hacer la referencia a esta doctrina norteamericana sobre los poderes implícitos, ya que comprenden una parte fundamental del sistema federal; sin estos, el federalismo sería una cuestión completamente distinta a como lo es en la actualidad en países que adoptaron esta forma de organización política como lo es México.

En el país, las facultades implícitas se usan, sobre todo, al momento de la creación de entidades paraestatales y la expedición de leyes federales que encuentran en esta facultad su base, que abarcan, además de creación de leyes, otros campos:

- a)** Regulación monetaria.
- b)** Inversión extranjera.
- c)** Inspección en las comunicaciones.
- d)** Construcción de carreteras y puentes.
- e)** Prohibición de literatura contra la moral.

f) Operaciones bursátiles y tecnología, entre otras.

Sin embargo, hay quienes consideran que no se ha usado con frecuencia porque siempre que se ha requerido hacer uso de una facultad federal que no estuviera claramente recogida en las distintas fracciones del multicitado artículo 73, se acude directamente a la reforma constitucional, que con tanta proclividad se ha usado en el país.

FACULTADES CONCURRENTES Y/O FACULTADES COINCIDENTES

El federalismo en México representa la forma especial que es adoptada para distribuir el poder, el cual se asigna bien sea mediante el otorgamiento de facultades exclusivas, o bien a través del otorgamiento de facultades concurrentes. De manera particular, la Carta Magna mexicana permite en determinadas materias una concurrencia entre las autoridades federales, estatales y municipales.

Carbonell Sánchez comenta que las facultades concurrentes pueden tomar tres distintas formas:

- 1.** Puede darse que coexistan a la vez y de forma indistinta leyes federales y locales en una misma materia.
- 2.** Puede ocurrir que la Constitución asigne algunos aspectos de una materia a la Federación y otros a las entidades federativas.
- 3.** Puede también darse que la Federación, a través del Congreso de la Unión, regule una materia, entonces las entidades federativas y

⁶ Carpizo, Jorge. "Comentario al artículo 124 constitucional". En *Derechos del pueblo mexicano. México a través de sus Constituciones*. Cámara de Diputados LV Legislatura—Editorial Miguel Ángel Porrúa. México. 2018

los municipios se ajusten a lo dispuesto por la legislación federal.⁷

De modo que puede darse una simultaneidad reguladora absoluta. Esto quiere decir que coexistan a la vez y de forma indistinta leyes federales y locales en una misma materia, tal es el caso del segundo párrafo de la fracción IX del artículo 117 constitucional:

Artículo 117. ...

IX. ...

El Congreso de la Unión y las Legislaturas de las entidades federativas dictarán, desde luego, leyes encaminadas a combatir el alcoholismo.

Este es un claro ejemplo de la concurrencia que puede llegar a existir en caso de que la legislación expresada por el Congreso con facultades federales coexista con la legislación creada en los Congresos Estatales; otro claro ejemplo se encuentra en el artículo 18 constitucional, cuarto párrafo, que dispone:

Artículo 18. ...

...

La Federación y las entidades federativas establecerán, en el ámbito de sus respectivas competencias, un sistema integral de justicia para los adolescentes, que será aplicable a quienes se atribuya la comisión o participación en un hecho que la ley señale como delito y tengan entre doce años cumplidos y menos de dieciocho años de edad...

De nueva cuenta, hay una facultad expresada en la CPEUM en donde los Poderes Federal y estatal convergen o trabajan en conjunto en contra de problemas sociales, como en un sistema integral de justicia para adolescentes.

Derivado de lo comentado por Carbonell, también puede suceder que la simultaneidad que expresan estas facultades concurrentes sea solo en forma parcial, en tanto que la Constitución determine aspectos de una materia a la Federación y otra al poder estatal, como, por ejemplo, en el tema de la salud establecido en el artículo 73, fracción XVI:

Artículo 73. ...

...

XVI. *Para dictar leyes sobre nacionalidad, condición jurídica de los extranjeros, ciudadanía, naturalización, colonización, emigración e inmigración y salubridad general de la República.*

1a. *El Consejo de Salubridad General dependerá directamente del Presidente de la República, sin intervención de ninguna Secretaría de Estado, y sus disposiciones generales serán obligatorias en el país.*

2a. *En caso de epidemias de carácter grave o peligro de invasión de enfermedades exóticas en el país, la Secretaría de Salud tendrá obligación de dictar inmediatamente las medidas preventivas indispensables, a reserva de ser después sancionadas por el Presidente de la República.*

⁷ Carbonell Sánchez, Miguel. *El Federalismo en México: Principios Generales y Distribución de Competencias*. 3ra. edición. Editorial Pandecta. México. 2015, p. 43

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.*

Este es un claro ejemplo, ya que la Federación tiene la capacidad para legislar sobre salubridad general, y las competencias locales pueden hacerlo sobre la salubridad local. Otro ejemplo de esta simultaneidad parcial son las vías de comunicación establecidas en la fracción XVII del mismo artículo 73. Esta facultad se define como parcial, debido a que la Federación podrá legislar sobre las vías generales de comunicación, mientras que el estado lo hará sobre las vías locales.

Finalmente, para terminar de esclarecer los puntos establecidos por Carbonell, puede también darse que la Federación (a través del Congreso de la Unión) regule una materia y las entidades federativas y municipios se tienen que ajustar a lo dispuesto por dicha legislación; como consecuencia, ya no se comparte ni se reparte, sino que se acata. Esta legislación puede prever, entre otras, las siguientes dos posibilidades:

a) Que la normatividad de la materia quede a cargo por completo del Congreso de la Unión y que las autoridades locales se encarguen solamente de su ejecución;

b) Que las autoridades locales puedan contribuir a la regulación mediante facultades de creación normativa sin perjuicio de sus facultades de ejecución.

Este tipo de facultad se presenta en casos como los siguientes:

1. La seguridad pública (artículo 73, fracción XXIII).

2. La educación (artículo 73, fracción XXV).

3. Los asentamientos urbanos (artículo 73, fracción XXIX, inciso C).

4. La protección al ambiente (artículo 73, fracción XXIX, inciso G).

5. Culto religioso (artículo 130, último párrafo).

Este quinto punto merece de una especial consideración, ya que es una de las modalidades que recoge el ejemplo más significativo de lo que se conoce como “federalismo de ejecución”, del cual Vidal comenta que es el administrativo denominado también de ejecución y se opone al cooperativo, respecto de este se afirma que se ha venido dando la erosión de los poderes propios de los estados miembros, sobre todo en el campo económico, social y financiero. Significa, entonces, una valoración del traslado de competencias administrativas en el sistema federal en vista de la declinación de las funciones legislativas de los estados federados.⁸

De modo que, en el tema del culto religioso, se ve representado este federalismo de ejecución en el que los órganos centrales o federales retienen las facultades de creación normativa mediante el Poder Legislativo y los estados miembros de la Federación llevan a cabo la ejecución de esas normas a través, fundamentalmente, de la administración pública regional y local.

⁸ Vidal Perdomo, Jaime. *La región en la organización territorial del Estado*. 3ra. edición. Editorial Universidad del Rosario. Bogotá. 2014, p. 84

Por otro lado, Rohde comenta que las facultades concurrentes son aquellas que son ejercidas tanto por la Federación como por las entidades federativas, ya sea porque así lo disponga la propia Constitución o porque constituyan una manifestación directa de calidad soberana.⁹

Por lo que hace a las facultades concurrentes por virtud de la calidad soberana de ambos niveles de gobierno, se encuentran las de establecer las contribuciones que cubran su presupuesto, pues, aunque en el artículo 73, fracción VII, se dispone esta facultad de manera expresa al Congreso de la Unión, no puede concluirse que las entidades soberanas se vean excluidas de establecer sus propios ingresos fiscales que cubran sus gastos públicos, en virtud de que, finalmente, se negaría su soberanía y su existencia.

Aquellas que se ejercen de manera simultánea por la Federación y por los estados representan, entonces, excepciones al principio del sistema federal, derivado del cual la atribución de una facultad a la Unión se traduce en la supresión de la misma a los estados, por lo que solo como excepción a tal principio puede darse el caso de que una misma facultad sea ampliada simultáneamente por dos jurisdicciones o, como sería en el supuesto de la acepción de facultad concurrente, en el sentido que la usa el sistema norteamericano, sería una facultad ejercitada de manera provisional y supletoria por una jurisdicción a la que constitucionalmente no le corresponde.

A pesar de que no es empleada de igual manera que las facultades explícitas e implícitas, la concurrencia es vista por el

legislador como la solución adecuada para poder atender en los distintos ámbitos de competencia, desde el municipal hasta el federal, lo relativo a diferentes temas, incluso, con la más reciente adhesión sobre el equilibrio ecológico, de modo que, la materia de protección al ambiente, así como su preservación y restauración, quedan cubiertas bajo este tipo de facultades.

REFLEXIÓN FINAL

En conclusión, las facultades expresamente otorgadas a la Federación mexicana en materia fiscal dentro de la Constitución son esenciales para garantizar el control y la estabilidad financiera del país. A través de disposiciones como las establecidas en los artículos 31, fracción IV, y 73, fracción VII, se le otorga a la Federación la capacidad de imponer contribuciones, regular el sistema tributario y administrar los recursos públicos, asegurando una distribución equitativa entre los diferentes niveles de gobierno.

Estas facultades permiten a la Federación no solo obtener los ingresos necesarios para financiar el gasto público y los servicios esenciales, sino también regular la política fiscal a nivel nacional, buscando la armonización entre las entidades federativas para evitar dobles tributaciones y promover un sistema más justo y eficiente. Sin embargo, el continuo cambio en las dinámicas económicas exige que estas facultades se ajusten a las necesidades actuales, garantizando que la Federación mantenga un sistema fiscal sólido y acorde con los principios de equidad, proporcionalidad y justicia tributaria. •

⁹ Rohde Ponce, Andrés. *Derecho Aduanero Mexicano*. 4ta. edición. Editorial ISEF. México. 2016, p. 85