



Iniciativa que Atenta contra el Pacto Federal

Not. Carlos Francisco Dagdug Cárdenas

CONSIDERACIONES PRELIMINARES

Como se reconoce en la propia iniciativa de decreto presentada ante la Cámara de Senadores por la que se pretende reformar, derogar y adicionar diversas disposiciones de la Ley Federal de Correduría Pública, la del corredor desde sus orígenes ha sido una figura creada con la finalidad de fungir como intermediaria en las negociaciones mercantiles o comerciales. El Diccionario Larousse 2002 define al corredor así: “Persona que tiene por oficio actuar de intermediario en determinados tipos de operaciones de compraventa”. Tal criterio es sustentado en múltiples diccionarios jurídicos, estudios y en las leyes que dieron nacimiento a dicha figura.

Recientes reformas legislativas en México le han otorgado atribuciones de perito valuador y limitadas facultades sobre la fe pública restringida a los actos mercantiles y las funciones específicas de banca y crédito, pues el valor jurídico que se pretende tutelar es la imparcialidad que debe prevalecer en las transacciones o intercambio de bienes, en las cuales el corredor podría intervenir ya como parte interesada en negociaciones u operaciones, como en calidad de perito y por último de fedatario,

actuación esta última que podría viciarse por intereses particulares de intermediación y del dictamen pericial, consecuentemente, su actuación de fedatario se desvirtuaría y no otorgaría la seguridad, autenticidad e imparcialidad en los actos jurídicos que le corresponda redactar o hacer constar, independientemente de la falta de confianza y credibilidad en sus actuaciones al constituirse parte interesada. Habría que preguntarse cuál es la verdadera intención de la iniciativa que pretende añadir indebidamente a una institución facultades que no le corresponden, puesto que no es la idónea para ejercerlas en los actos de fe pública.

EL SISTEMA FEDERAL MEXICANO

La Federación constituye un sistema de gobierno sustentado en la distribución de competencias entre los funcionarios federales y los Estados que suscribieron el Pacto de la Unión, el cual otorga o reserva a las Entidades Federativas libertad política y administrativa en su régimen interior, principio que en México se adopta de conformidad a los artículos 40, 41, 115 y 116, entre otros de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la cual también contem-

pla la competencia de los municipios al asegurarles facultades y atribuciones. Al respecto, la Suprema Corte de Justicia de la Nación señala:

(...) El sistema de distribución de competencias que establece la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se integra básicamente y en lo que atañe a las hipótesis examinadas por las facultades conferidas expresamente a la Federación, las potestades asignadas en el artículo 115 de la misma a los Municipios y, por las restantes que, de acuerdo con su artículo 124, corresponden a las entidades federativas. Así, el ámbito competencial de los Estados se integra, en principio, por las facultades no expresamente conferidas a la Federación o a los Municipios.

Controversia constitucional 2/98. Roberto Pedro Martínez Ortiz, en su carácter de Procurador General de Justicia y representante legal del Gobierno del Estado de Oaxaca, contra el Ayuntamiento del Municipio de Oaxaca de Juárez, el Presidente y el Secretario Municipal de dicho Ayuntamiento. 20 de octubre de 1998(...)

En el sistema mexicano, los funcionarios federales sólo pueden realizar los actos que expresamente les confiere la Carta Magna; por su parte, las Entidades Federativas pueden hacer todo lo que no esté concedido de manera enunciativa y limitativa a la Federación. La invasión de la competencia estatal por el gobierno federal es inconstitucional de acuerdo a lo previsto por el artículo 124 constitucional: "...Las facultades que no están expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los Estados."

FACULTADES DE LA FEDERACIÓN

Como puede apreciarse, el Constituyente circunscribió a la Federación a un marco de competencias restringido y estricto por medio de las facultades explícitas, implícitas y concurrentes.

De acuerdo con el artículo 124, las facultades conferidas a los Poderes Federales se otorgaron expresamente, es decir, limitadas en los términos señalados en el Pacto Federal. Los Poderes Federales son representantes de la totalidad de los Estados integrantes de la Unión, con facultades enunciadas y limitadas. Cualquier ejercicio de facultades no conferidas se considera exceso en la comisión e implica que el acto realizado sea nulo; por tanto, el límite de las facultades se encuentra en donde termina su señalamiento.

Las facultades federales no pueden extenderse por analogía ni por mayoría de razón ni interpretarse *a contrario sensu* a otros casos distintos de los expresamente previstos. La ampliación de la facultad, concedida por la propia Federación sin el consenso de la Unión, significaría una extensión al contenido en la atribución ya existente o la creación de una nueva facultad; en ambos casos, serían contrarias al Pacto Federal y sustituirían de modo indebido al legislador constituyente, el cual es el único que puede investir de facultades a los Poderes Federales.

En consecuencia, las facultades explícitas son las otorgadas a los Poderes Federales por los Estados que constituyen la Federación al expedir el Pacto de la Unión; se encuentran consignadas de manera expresa

y delimitadas en la Constitución.

Por otra parte, de acuerdo con el artículo 73, fracción XXX de la Constitución, existe la posibilidad de que los Poderes de la Federación puedan ampliar sus acciones a través de las facultades nombradas implícitas, las cuales le permiten desarrollar con mayor precisión y eficacia las facultades expresamente consagradas.

Las facultades implícitas son las que el Poder Legislativo Federal considera pueden otorgarse o conferirse a sí mismo o a cualquiera de los otros dos Poderes Federales, como instrumento o medio necesario para ejercitar algunas de las facultades explícitas, que por sí solas no pueden desarrollarse o hacerse efectivas. No obstante, el otorgamiento de una facultad implícita sólo puede justificarse cuando se reúnen los siguientes requisitos:

- 1.- La existencia de una facultad explícita que por sí sola no podría ejercitarse.
- 2.- El vínculo o nexo entre una y otra, entre la facultad implícita y el ejercicio de la facultad explícita, de modo que sin la primera no podría hacerse uso de la segunda y la primera no podría hacerse efectiva sin 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 u Órgano que de ella necesita.

La facultad implícita no es autónoma, pues depende de una facultad principal a la que está subordinada y sin la cual no existiría.

El segundo requisito presupone que la facultad explícita sería ineficaz,

imposible de realizar si su ejercicio no se desarrollara por medio de la facultad implícita; de aquí surge la relación de necesidad entre una y otra.

Del tercer requisito se desprende que ni el Poder Ejecutivo ni el Judicial pueden conferirse a sí mismos las facultades indispensables para ampliar las que la Constitución les concede, pues tienen que recibirlas del Poder Legislativo; en cambio, éste no sólo otorga a aquéllos las facultades implícitas, sino que también se las da a sí mismo.

Las facultades concurrentes son las que se ejercitan simultáneamente por la Federación y por los Estados. La concurrencia legal significa contribuir a un fin, prestar ayuda, asistencia; dirigir dos o más acciones a un mismo objeto y hacia igual finalidad. Son el resultado de la coexistencia de los dos gobiernos, el Federal y el de Entidad Federativa, y constituyen aquellos actos o acciones que pueden ser desarrollados simultáneamente por uno y otro.

Las facultades concurrentes son excepciones al principio del Sistema Federal, según el cual, la atribución de una facultad a la Unión se traduce necesariamente en la supresión de la misma a los Estados, por lo que sólo como excepción a tal principio debe darse el caso de que una misma facultad sea empleada simultáneamente por dos jurisdicciones (esta facultad también es denominada coincidente), como lo es en materia de salud o educación. Lo que interesa es que el servicio pueda prestarse con eficiencia y eficacia, al gobernado no le preocupa cuál jurisdicción lo haga, lo importante es contar con él. En estos casos se recomienda una buena coordi-

El corredor desde sus orígenes ha sido una figura creada con la finalidad de fungir como intermediaria en las negociaciones mercantiles o comerciales.

nación para que no exista duplicidad o derroche de recursos o proyectos o ausencia de los mismos.

FACULTADES DEL CONGRESO DE LA UNIÓN

Siguiendo estos principios, las facultades confiadas al Poder Legislativo Federal se encuentran enumeradas y limitadas en el artículo 73 Constitucional de la siguiente manera:

En materia de división territorial. Son las que establecen las fracciones I, III, IV y V, para:

Admitir nuevos Estados en la Unión Federal.

Formar nuevos Estados dentro de los límites de los existentes.

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.

Cambiar la residencia de los Supremos Poderes de la Federación.

En facultades hacendarias. Fracciones VII, VIII, XIX y XXIV. Pueden resumirse de la siguiente manera:

Para imponer las contribuciones necesarias a cubrir el Presupuesto.

Dar bases que posibiliten al Ejecutivo celebrar empréstitos sobre el crédito de la Nación, aprobar esos mismos empréstitos; reconocer y mandar pagar la Deuda Nacional. No podrá celebrarse ningún empréstito 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 emergen-

cia declarada por el Presidente de la República en caso de suspensión de garantías y otorgamiento de facultades extraordinarias. Asimismo, aprobar anualmente los montos de endeudamiento que deberán incluirse en la ley de ingresos. El Ejecutivo Federal informará anualmente al Congreso de la Unión sobre el ejercicio de dicha deuda, a fin de expedir la Ley que regule la organización de la entidad de fiscalización superior de la Federación y las demás que normen la gestión, control y evaluación de los Poderes de la Unión y de los entes públicos federales.

Establecer contribuciones: sobre el comercio exterior, el aprovechamiento y explotación de los recursos naturales comprendidos en los párrafos 4º y 5º del artículo 27, instituciones de crédito y sociedades de seguros, servicios públicos concesionados o explotados directamente por la Federación, y especiales sobre: energía eléctrica, producción y consumo de tabacos labrados, gasolina y otros productos derivados del petróleo, cerillos y fósforos, aguamiel y productos de su fermentación, explotación forestal y producción y consumo de cerveza.

Al comercio entre los Estados. La fracción IX del artículo 73 está íntimamente relacionada con las fracciones IV, V, VI y VII del artículo 117:

El Congreso tiene una facultad importante: la de impedir que en el comercio de Estado a Estado se establezcan restricciones. Esta disposición tiene raíces históricas, toda vez que se refiere al problema de las alcabalas.

De guerra son las siguientes:

Declarar la guerra, en vista de los

datos que le presente el Ejecutivo.

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.

Levantar y sostener a las instituciones armadas de la Unión: Ejército, Marina de Guerra y Fuerza Aérea Nacionales, y reglamentar su organización y servicio.

Dar reglamentos con objeto de organizar, armar y disciplinar la Guardia Nacional, reservándose a los ciudadanos que la forman el nombramiento respectivo de jefes y oficiales, y a los Estados la facultad de instruir-la conforme a la disciplina prescrita por dichos reglamentos.

Las facultades en materia de guerra constan de tres etapas: la iniciativa, la declaración y la terminación. La iniciativa corresponde al Ejecutivo, pero la declaración la hace el Congreso, que es el que tiene la facultad de declarar la guerra, con base en los datos que le presente el Ejecutivo. La terminación de la guerra se hace por medio de tratados suscritos por el Presidente de la República con la aprobación del Senado.

Respecto a materias que por su importancia deben estar consignadas en leyes federales. Las fracciones X, XVI, XVII, XIX, XX, XXI, XXII y XXV precisan las facultades que, declaradas federales, corresponde reglamentar al Congreso de la Unión.

Atribuciones relacionadas con la posible suplencia del Ejecutivo.

En materia administrativa: para crear y suprimir empleos públicos de la Federación y señalar, aumentar o disminuir sus dotaciones.

Atribuciones en economía. El Sistema Mexicano en su Constitución fundamenta la política económica mixta, conservando los principios de la doctrina liberal y agregando conceptos socialistas o de intervencionismo, llevando a efecto una combinación de los dos sistemas políticos más importantes.

La política económica se encuentra consignada en los artículos 25, 26, 27, 28, 73 - fracción XXI d), XXIX c), f); la base ideológica se establece en los artículos 24 y 3, que señalan que la educación será democrática, considerando la democracia no solamente como una estructura jurídica y política, sino como un sistema de vida fundado en el constante mejoramiento económico, social y cultural del pueblo; además, será nacional.

La rectoría del desarrollo nacional corresponde al Estado, el cual tratará de fortalecer la soberanía y el régimen democrático, el crecimiento económico, el empleo y la justa distribución de la riqueza que permita el pleno ejercicio de la libertad y dignidad de los individuos, grupos y clases sociales.

FACULTADES DE LA CÁMARA DE DIPUTADOS

En cuanto se refiere a las cámaras por separado, tienen responsabilidades diferentes. Las facultades *exclusivas de la Cámara de Diputados* se encuentran consignadas en el artículo 74 y pueden clasificarse en tres grupos:

- A) Facultades Políticas (fracción 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 Judi-

... consecuen-
temente, su
actuación de
fedatario se
desvirtuaría y no
otorgaría la
seguridad,
autenticidad e
imparcialidad en los
actos jurídicos que le
corresponda redactar
o hacer constar.

cial de la Federación.

B) Facultades hacendarias (fracciones II y IV). Coordinar y avalar, sin perjuicio de su autonomía técnica y de gestión, el desempeño de las funciones de la entidad de fiscalización superior de la Federación; examinar, discutir, modificar y aprobar anualmente el Presupuesto de Egresos de la Federación, discutiendo primero las contribuciones, así como revisar la Cuenta Pública del año anterior. 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.

Para la revisión de la Cuenta Pública, la Cámara de Diputados se apoyará en la entidad de fiscalización superior de la Federación. Si el examen que ésta realice arroja discrepancias entre las cantidades correspondientes a los ingresos o a los egresos en relación con los conceptos y las partidas respectivas, o no existiera exactitud o justificación en los ingresos obtenidos o en los gastos realizados, se determinarán las responsabilidades de acuerdo con la Ley. Sólo se podrá ampliar el plazo de presentación de la iniciativa de Ley de Ingresos y del Proyecto de Presupuesto de Egresos, así como de la Cuenta Pública, cuando medie solicitud del Ejecutivo suficientemente justificada.

C) Facultades Judiciales y administrativas (fracciones V y VII). Declarar si ha o no lugar proceder penalmente contra los servidores

públicos que hubieren incurrido en delito en los términos del artículo 111 constitucional y las demás que confiere expresamente la Carta Magna. Nombrar y remover al Jefe del Distrito Federal en los supuestos previstos.

FACULTADES DEL SENADO

De acuerdo con el artículo 76, son facultades exclusivas del Senado las siguientes:

A) En el rubro del orden político internacional

Analizar la política exterior desarrollada por el Ejecutivo con base en los informes que éste presente por sí o a través del secretario de despacho rendido al Congreso.

Aprobar tratados internacionales y convenciones diplomáticas que celebra el Ejecutivo de la Unión.

B) En el interior de la república: Ratificar los nombramientos que haga el Presidente de la República de ministros, agentes diplomáticos y cónsules generales, aun cuando estas designaciones se regulan por consideraciones políticas internas.

CASO DE EXCEPCIÓN

Por otra parte, como caso de excepción, el artículo 121 constitucional establece que: En cada Estado de la Federación se dará entera fe y crédito de los actos públicos, registros y procedimientos judiciales de todos los otros. El Congreso de la Unión, por medio de leyes generales, prescribirá la manera de probar dichos actos. Esta es una facultad adicional que queda sujeta a las bases que de manera imperativa y categórica se consignan en el precepto, entre ellas en la fracción II que dispone que los

bienes muebles e inmuebles se registrarán por la ley de su ubicación. Es decir, no por disposiciones federales; de allí que todos los actos y convenios derivados de los derechos y obligaciones relacionadas a los bienes muebles, inmuebles y sus accesorios, son de la competencia de las entidades federativas.

ANÁLISIS DE LA INICIATIVA

De lo expuesto hasta aquí podemos concluir que el Congreso de la Unión tiene facultades en materia mercantil y en las funciones de las actuaciones específicas de banca y crédito, pero no en actos del orden civil o fuero común, como poderes e hipotecas, reservadas exclusivamente a los Congresos de los Estados para expedir Códigos Civiles; así, pues, la propuesta de Ley Federal de Correduría Pública vulnera la competencia de los Estados, ya que invade facultades reservadas por la ley fundamental a los legisladores de las Entidades Federativas. Indudablemente, dicho proyecto afecta la esfera local, ya que al tenor del artículo 73 de la Carta Magna, el Congreso de la Unión carece de facultades explícitas, implícitas o concurrentes que le permiten legislar en materias cuyas facultades se tienen reservadas a los Estados.

Al respecto, las tesis jurisprudenciales coinciden en señalar que toda facultad que no está concedida a la Federación se entiende reservada a los Estados. La competencia para establecer restricciones de contratación no se halla otorgada al Congreso de la Unión de modo expreso, ya que no está comprendida dentro por ninguna de las disposiciones que contienen los

artículos 73 y 77 de la Carta Federal; más todavía: ni siquiera le está concedida tácitamente, puesto que no es una atribución indispensable (artículo 73, fracción XXX) que posibilite hacer efectivas las facultades expresamente otorgadas por la Ley Suprema al Congreso Federal. Para determinar cuál es la ley que debe aplicarse, en tratándose de bienes inmuebles, no debe considerarse si en el procedimiento intervienen autoridades federales: de acuerdo con la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la ley que debe aplicarse es la del lugar de la ubicación del inmueble, ya que por supremacía constitucional, las cuestiones relativas a la constitución, régimen y extinción de derechos reales sobre inmuebles, se registrarán por la ley donde se encuentren ubicados.

En efecto, las tesis jurisprudenciales en este sentido señalan:

“(…) Nunca se ha negado el derecho que tienen los Congresos de los Estados para expedir Códigos Civiles, en los cuales siempre se establecen restricciones a la autonomía contractual, por razones de forma o de capacidad, por la idea de garantizar una verdadera libertad en el consentimiento y de mantener la igualdad entre los contratantes, por motivos referentes a la ilicitud del fin, del objeto o de la causa del acto jurídico, etc. Jamás se ha desconocido la facultad que tienen las Legislaturas locales para establecer limitaciones a la libertad contractual en el campo del Derecho Civil, y como lo ha declarado la Suprema Corte, toda facultad que no está concedida a la Federación se entiende reservada a los Estados (artículo 124 de la Constitución General de la República). La competen-

En el sistema mexicano, los funcionarios federales sólo pueden realizar los actos que expresamente les confiere la Carta Magna; por su parte, las Entidades Federativas pueden hacer todo lo que no esté concedido de manera enunciativa y limitativa a la Federación.

cia para establecer restricciones a la libertad de contratación respecto de los arrendamientos urbanos no se halla otorgada al Congreso de la Unión de modo expreso, ya que no está comprendida dentro de ninguna de las disposiciones que contienen los artículos 73 y 77 de la Carta Federal, y ni siquiera le está concedida de manera tácita, puesto que no es una atribución indispensable (artículo 73, fracción XXX), para poder hacer efectivas las facultades expresamente otorgadas por la Ley Suprema al Congreso Federal. Por lo tanto, cada Legislatura Local está autorizada dentro de los límites territoriales de su función, para legislar en la esfera de los arrendamientos urbanos, y para imponer las relativas restricciones a la autonomía contractual, cuanto más que esta facultad no se incluye dentro de las prohibiciones o limitaciones que el mismo Código Político establece respecto de los Estados (artículos 116 a 119 y 121).

Quinta Época, Instancia: Tercera Sala, Fuente: Semanario Judicial de la Federación, Tomo: CXXI, Página: 384, Amparo civil directo 3452/44....”

“...Para determinar cuál es la ley que debe aplicarse, en tratándose de bienes inmuebles, no debe tomarse en consideración si en el procedimiento intervienen autoridades federales, sino que deben observarse las cuestiones relativas a la constitución, régimen y extinción de los derechos reales sobre inmuebles, y acorde a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la ley que debe aplicarse es la del lugar de la ubicación del inmueble, tal como lo establece el artículo 121, fracción II,

del ordenamiento antes mencionado; de ahí que si en la especie el inmueble materia de la controversia se encuentra ubicado en el Estado de Coahuila, es inconcuso que conforme a la citada disposición constitucional, la ley que debe aplicarse es el Código Civil del Estado de Coahuila y no el Código Civil del Distrito Federal, a pesar de que en él se establezca que sus disposiciones se aplicarán en toda la República en asuntos de carácter federal, ya que por supremacía constitucional, las cuestiones relativas a la constitución, régimen y extinción de derechos reales sobre inmuebles, se registrarán por la ley donde se encuentren ubicados.

Novena Época, Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo: VII, Enero de 1998, Tesis: VIII.1o.7 C, Página: 1063, Amparo directo 528/96....”

Según lo anterior, la iniciativa de decreto por el que se intenta reformar, derogar y adicionar diversas disposiciones de la Ley Federal de Correduría Pública, en especial los artículos 4, 6 en su frac. IV, 7 Quáter, vulneran la competencia de los Estados y atenta contra el Sistema Federal.

De aprobarse el proyecto, se atentaría contra los recursos económicos y patrimoniales de los Estados, toda vez que los actos como el mutuo o hipoteca, se tendrán que tributar a la Federación, lo que privará de un ingreso a las Entidades Federativas; además del menoscabo político, contrario a la tendencia actual de gobierno y administración pública, como ejemplifica la creación de la CONAGO, mecanismo por el cual hacen esfuerzos los Estados para

conseguir una mejor distribución de los recursos e ingresos nacionales. Esta propuesta constituye una agresión política y económica a las Entidades Federativas y un retorno al centralismo por cuyas acotación y limitación han luchado los mexicanos, con objeto de evitar los excesos que han dañado al país.

Ahora: en el Derecho y el sentimiento popular de nuestro país ha prevalecido el modelo federal, pero es apreciable que a lo largo de la historia varios grupos políticos que se han establecido en la capital de la República, han fomentado y exagerado un dominio absoluto del Gobierno Federal en perjuicio de la

Nación, como lo demuestran la deuda pública, la inestabilidad económica, la concentración de poder político y económico y el otorgamiento *de facto* de privilegios a ciertos grupos, produciendo grupos elitistas que han gobernado y dispuesto en nombre de toda la Federación. Consecuentemente, vale la pena realizar un esfuerzo a fin de preservar los principios federales respecto de los atentados que añoran el centralismo autoritario draconiano, ése que pretende dar a los funcionarios federales el control de la fe pública, incluso en contra del Pacto de la Unión.



La concurrencia legal significa contribuir a un fin, prestar ayuda, asistencia; dirigir dos o más acciones a un mismo objeto y hacia igual finalidad. Son el resultado de la coexistencia de los dos gobiernos, el Federal y el de Entidad Federativa.