

432
Zej.



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

**ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS PROFESIONALES
CAMPUS ARAGON**

**ESTUDIO DOGMATICO SOBRE LA FACULTAD DEL
CONGRESO DE LA UNION PARA APROBAR LA LEY
DE INGRESOS DE LA FEDERACION, ASI COMO LA
DEBIDA REGULACION JURIDICA EN EL CASO DE
QUE DICHA LEY NO SEA APROBADA.**

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:

LICENCIADO EN DERECHO

P R E S E N T A :

PATRICIA ROSALES SIERRA

ASESOR: LICENCIADA EN DERECHÓ JANETH Y. MENDOZA GANDARA

265429



MEXICO

1998.

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

DEDICATORIAS

A MIS PADRES:

Por que me han dado su amor, confianza y respeto; por impulsarme a seguir adelante y por aceptar mis errores, sobretodo por haber luchado para que hoy todos sus hijos seamos profesionistas. Gracias por invitarme a formar parte de este triunfo

A MIS HERMANOS:

De quienes he recibido invaluable muestras de apoyo, pero sobretodo por regalarme "SU EJEMPLO", que me impulsa a querer ser mejor.

A MIS AMIGOS:

Por impulsarme y ayudarme, por compartir conmigo este momento y por saber que están a mi lado. Gracias Miguel, por estar conmigo y creer en mí.

A CORAL, ANA Y VICTOR B.:

Por ser parte de mi familia y porque sé, sienten este logro como parte de ustedes.

A LA UNAM "CAMPUS ARAGÓN":

Porque en mí nació un sentido de pertenencia;
"es mía y formo parte de su ser".

A MIS PROFESORES:

Por compartir conmigo su sabiduría.

A MI ASESORA:

LIC. JANETH Y. MENDOZA GANDARA.

Por su apoyo incondicional.

CONTENIDO

INTRODUCCIÓN.....	1
CAPÍTULO I EL CONGRESO DE LA UNIÓN	2
I.1 MARCO HISTÓRICO DEL PODER LEGISLATIVO MEXICANO.....	2
I.2 NATURALEZA JURÍDICA DEL CONGRESO DE LA UNIÓN.....	26
I.3 ORGANIZACIÓN Y FUNCIONAMIENTO DEL PODER LEGISLATIVO.....	27
I.4 ESTRUCTURA LEGAL DEL CONGRESO DE LA UNIÓN.....	37
I.4.1 CONGRESO GENERAL.....	38
I.4.2 DE LA ELECCIÓN E INSTALACIÓN DEL CONGRESO.....	40
I.5 FACULTADES EXCLUSIVAS DEL CONGRESO DE LA UNIÓN.....	44
I.5.1 FACULTADES EXCLUSIVAS DE LA H. CÁMARA DE DIPUTADOS	53
I.5.2 FACULTADES EXCLUSIVAS DEL LA CÁMARA DE SENADORES.	56
CAPÍTULO II LEY DE INGRESOS DE LA FEDERACIÓN	59
II.1 ANTECEDENTES.....	60
II.2 DE LA INICIATIVA Y FORMACIÓN DE LAS LEYES.....	68
II.2.1 LA LEY.....	71
II.2.2 CARACTERÍSTICAS DE LA LEY.....	73
II.3 EL PROCESO LEGISLATIVO.....	76
II.4 CARACTERÍSTICAS DE LA LEY DE INGRESOS.....	86
II.4.1 ANÁLISIS DE LA LEY DE INGRESO DE 1988 A 1997.....	104
CAPÍTULO III EL CASO DE LA NO-APROBACIÓN DE LA LEY DE INGRESOS DE LA FEDERACIÓN.....	107
III.1 ANTECEDENTES.....	108
III.2 ACTUALES SOLUCIONES.....	116
III.2.1 EL ARTÍCULO 29 CONSTITUCIONAL.....	117
III.2.2 ARTÍCULO 31 FRACCIÓN IV CONSTITUCIONAL.....	126
III.3 LA DEBIDA REGULACIÓN JURÍDICA EN EL CASO DE LA NO-APROBACIÓN DE LA LEY DE INGRESOS DE LA FEDERACIÓN.....	131
CONCLUSIONES.....	137
BIBLIOGRAFÍA.....	140
LEGISLACIÓN.....	144

INTRODUCCIÓN

Toda norma jurídica se propone a sí misma como objeto del devenir histórico, y esta es creada para regular la conducta externa de los hombres.

Es evidente que el acatamiento o cumplimiento de una ley jurídica determinada, supone de la misma manera la transgresión o su no-acatamiento, pues si el hombre ya estuviera determinado a comportarse de cierto modo las leyes serían totalmente inútiles. La transgresión puede deberse a diversos motivos o razones, y sin duda alguna, el derecho mismo no ha podido dejar de tomar en cuenta y valorar los móviles o la intencionalidad a partir del análisis y el estudio de los elementos internos de la conducta, a pesar de que lo pragmático-objetivo sea para el Derecho un aspecto de mayor trascendencia.

El cumplimiento de cierta ley debe ser producto de un acto libre del individuo. Asimismo, el no-acatamiento, a no ser por ignorancia, es el resultado de una conciencia libre. En este sentido, el individuo se asume a sí mismo como *ser responsable*, no por que tenga necesariamente que responder o hacerse cargo de sus actos, sino porque sabe las consecuencias e implicaciones de los mismos.

Al negarse a cumplir con determinada regla jurídica, el individuo puede experimentar miedo, temor o incertidumbre; sabe que puede actuar de otra manera, y si no lo hace es porque no lo desea. En suma, las consideraciones respecto al acto de libertad que implica el no-acatamiento o la transgresión, permiten explicar la intencionalidad de la exterioridad de la conducta.

Diversas motivaciones pueden ser origen para que el individuo no cumpla con determinada ley jurídica; implícitamente hemos dejado afuera aquellas que no dependen de la conciencia libre, o de la libre decisión del individuo.

Sin embargo, si la libertad consiste en la posibilidad de elecciones delimitadas por una ley establecida por un poder destinado a tal efecto por consentimiento de los ciudadanos, ¿Cómo es posible la desobediencia a leyes externas a las cuales he podido dar mi consentimiento?.

Indudablemente, es posible que el poder establecido no inspire la misma confianza de antes, sea porque ya no genera el bienestar común de la sociedad civil. Por lo tanto hay razones para creer que quien nos tuviera en su poder sin nuestro consentimiento, usaría de nosotros como mejor le placiera, y nos destruiría también cuando se le antojara.

Frente a las innumerables alternativas que nos permiten establecer cuáles son las fuentes o los móviles que explican la desobediencia a una ley jurídica determinada, hemos elegido aquella –evidentemente- que nos introduce al problema de la transgresión jurídica como un problema que podría explicarse en términos de discurso político.

En este sentido, negarse a cumplir con las leyes emanadas del poder público, implica poner en tela de juicio la legitimidad del orden establecido o introducirse en la antesala del discurso que legitima, en este caso, el acto implícito de conducta política.

Dentro de la función legislativa, asumir posiciones aparentemente encaminadas al bienestar social, implica la existencia de los que podríamos llamar una paradoja: la lucha partidista se sostiene casi siempre en un discurso que recurre a fines y valores; en la medida que en éste participan conceptos como *democracia*, *libertad*, *igualdad*, etc.

Sin embargo, tales fines y valores que en un momento dado legitimarían la lucha partidista, pasan a ser un pretexto que justifica un sinnúmero de acciones encaminadas solamente a asirse con mayor firmeza al poder.

El actual panorama político en nuestro país, nos presenta a una oposición con posibilidades reales de hacer frente al partido en el poder. Con una proporción mayor de diputados en el Congreso, los partidos de izquierda pueden inaugurar un verdadero régimen republicano; no obstante, la nueva configuración política del Congreso supone también, actos de mera conveniencia política: el proyecto de la reducción del IVA por parte de la oposición, implica un fin deseable en términos (desde el punto de vista de la oposición) de la búsqueda del bienestar social; pero tal discurso es contradictorio en la medida que sólo sirve para justificar intereses de índole electoral.

De esta manera, el proyecto de la reducción del IVA es el resultado entre la contradicción de un discurso filosófico de los fines deseables y los intereses políticos encubiertos.

Por lo tanto, podríamos considerar tal proyecto como un discurso meramente ideológico.

¿En que medida la no-aprobación de la Ley de Ingresos de la Federación podría ser también un mero pretexto ideológico sobre el cual se apoyan las decisiones de la oposición?

Debido al entorno anteriormente establecido, dentro de este trabajo de tesis establecemos en el contenido toda la evolución del Congreso de la Unión, (pues el conocer la historia permite no repetir errores); para abordar posteriormente el tema del proceso legislativo, y analizar que entendemos por ley; para poder llegar así a la Ley de Ingresos de la Federación la cual analizamos detenidamente, y por último nos enfocarnos al problema de la no-aprobación de ésta ley considerando las posibles soluciones existentes dentro de nuestro Estado de Derecho.

CAPÍTULO I

EL CONGRESO DE LA UNIÓN

MARCO HISTÓRICO DEL PODER LEGISLATIVO MEXICANO.
NATURALEZA JURÍDICA DEL CONGRESO DE LA UNIÓN.
ORGANIZACIÓN Y FUNCIONAMIENTO DEL PODER LEGISLATIVO.
ESTRUCTURA LEGAL DEL CONGRESO DE LA UNIÓN.
CONGRESO GENERAL.
DE LA ELECCIÓN E INSTALACIÓN DEL CONGRESO.
FACULTADES EXCLUSIVAS DEL CONGRESO DE LA UNIÓN.
FACULTADES EXCLUSIVAS DE LA H. CÁMARA DE DIPUTADOS.
FACULTADES EXCLUSIVAS DEL LA CÁMARA DE SENADORES.

CAPÍTULO I EL CONGRESO DE LA UNIÓN

I.1 MARCO HISTÓRICO DEL PODER LEGISLATIVO MEXICANO.

Desde el año de 1808, en que apuntaron las primeras inquietudes de emancipación, hasta el año de 1867, en que se consumó el triunfo de la República, la historia de México registró un número considerable de asambleas constituyentes, de instrumentos y de planes constitucionales.

De diversos orígenes y con variable fortuna, once asambleas constituyentes se instalaron en México durante esos casi sesenta años; a saber: El Congreso Constituyente que inició su obra en Chilpancingo en 1813; el de 1822: Congreso Constituyente dos veces convocado; la Junta Nacional Instituyente de 1823 que actuó durante el tiempo que el Congreso anterior permaneció disuelto; el Congreso Constituyente de 1824; el Congreso Ordinario erigido en Constituyente en 1842, La Junta Nacional Legislativa de 1843; el Congreso Constituyente de diciembre de 1846, con funciones al mismo tiempo de Congreso Ordinario; el Congreso Constituyente de 1856.

Además de estas asambleas, tres individuos llegaron a asumir en forma provisional y con alcance limitado la función constituyente: Antonio López de Santa Anna, Ignacio Comonfort y Maximiliano de Habsburgo.

Asimismo, fueron formulados varios proyectos de Constitución y diversos votos particulares cuyos autores discrepaban del sentir de la mayoría. Destacan entre los primeros el proyecto que con el título de Elementos Constitucionales elaboró Rayón en 1812; el presentado en la segunda etapa del Constituyente de 1822; el que sirvió de base para la discusión al Congreso erigido en Constituyente en 1839 y los dos proyectos que con el mismo fin se llevaron al conocimiento del Constituyente de 1842. Entre los votos particulares figuraban el de don José Fernando Ramírez, relativo al

proyecto de 1840, el de la minoría de la Comisión de Constitución de 1842, el de don Mariano Otero en 1847, el de don Ponciano Arriaga respecto al proyecto de la Comisión de Constitución de 1856.

" Con el triunfo de la República en 1867, cambió de pronto y definitivamente el panorama constitucional de México. Las armas republicanas vencían al Imperio y a la intervención extranjera; pero en su victoria estaba incluida, de una vez por todas, la del Partido Liberal sobre el Partido Conservador, lo que significaba la liquidación de la querrela entre los dos bandos, desarrollada en torno del contenido constitucional."¹

A principios del siglo XIX, los adelantos en la reforma social mexicana, empezaron a plantear las reivindicaciones del campesino y del obrero. Tales reclamos no podían conciliarse con la Constitución de 1856; sin embargo, nadie pensó atacar, sino sólo reformar dicha Constitución. A pesar de alzarse contra el individualismo excesivo de ésta, la de 1917 se consideró su causahabiente, no sólo porque recoge los postulados políticos de aquélla, sino también porque si la reforma no le hubiera rescatado sus fueros soberanos, la Constitución hubiera hallado una imposición material y jurídica que quebrantara la resistencia de la Reforma social. Así cuando el Estado mexicano habría alcanzado ya la integración completa de su ser, la Constitución de 1917, se preocupó por la resolución del problema social.

EL PODER LEGISLATIVO EN LA ÉPOCA PREHISPÁNICA.

Durante esta época se practicó el sistema de discutir en asambleas tribales los asuntos comunes, y de establecer ciertas normas de convivencia. Dichas asambleas estaban integradas por los representantes de las tribus que, en la mayoría de los casos, eran también los jefes de las mismas.

¹ Cravioto Cortez, Carlos, Idea y génesis de la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, LV Legislatura, H. Cámara de Diputados, México pág. 29.

Entre sus facultades figuraban, las electivas. En Tenochtitlan el órgano legislativo estaba formado por el Tlatocan, supremo consejo constituido por un cuerpo con funciones muy diversas: legislativa, administrativa y judicial simultáneamente. Originalmente lo formaban todos los jefes del Calpulli, sus asistentes de policía, los principales sacerdotes y los delegados de los barrios. El Tlatocan se reunía regularmente cada doce días; y en pleno, cada ochenta; siempre era precedido por le Cihuacoatl. Con el tiempo, el carácter democrático del Tlatocan fue reemplazado por un cuerpo de naturaleza oligárquica, designado por el propio Tlacatecuhtli.

EL PODER LEGISLATIVO EN LA ÉPOCA COLONIAL.

Las diversas formas legislativas que estuvieron en uso en la época colonial, comprendían la pragmática, que denotaba cualquier resolución de su Majestad, impresa y publicada, en materia simple y de cierta importancia. La Cédula Real era expedida por el Consejo, concediendo alguna gracia. Auto era la determinación judicial en materia civil y penal. Provisiones eran los mandamientos emitidos por los tribunales en nombre del Rey. Carta abierta eran todas las provisiones concedidas en términos y cláusulas generales. La Audiencia era el cuerpo legislativo que revisaba y aprobaba las ordenanzas que se daban a las poblaciones de América, ésta tenía la facultad de constituirse en Real Acuerdo con el fin de dictar todas las leyes que se consideraran necesarias para el buen gobierno de la Colonia.

Durante la época colonial, la legislación pasó a ocupar el primer rango entre las fuentes del Derecho. Fue de carácter central para toda la extensión del Virreinato y otorgó al sistema municipal de la Nueva España, el carácter de órgano creador de las propias normas del Derecho a través de los cabildos. La legislación peninsular y central se conformó de Cédulas, ordenanzas y demás figuras antes mencionadas; por otro lado, la legislación criolla se constituyó con la legislación municipal que firmaba las ordenanzas de los cabildos; una especie de reglamento que se discutía cada año y se

redactaba por una comisión de vecinos denominado cabildo abierto. Las sesiones del cabildo llegaron a ser expresiones de nuestro sistema respectivo. Las funciones legislativas de los ayuntamientos consistían en expedir normas y disposiciones de observancia general para regular los diversos aspectos de la vida local.

PRIMER PROYECTO LEGISLATIVO DE LA INSURGENCIA.

Este documento fue presentado por don Ignacio López Rayón, quien instala en Zitacuaro, la Suprema Junta Nacional Americana, en agosto de 1811. Según este proyecto el Poder Legislativo adopta un sistema congresional, representativo, unicameral, integrado por cinco vocales que durarían cinco años en funciones. Sin embargo, el verdadero ejercicio legislativo se deforma en este proyecto, ya que el Congreso gozaba de funciones exclusivamente deliberantes. Rayón lo censura en marzo de 1813.

CONSTITUCIÓN DE CÁDIZ.

Esta norma fundamental fue jurada en España el 19 de marzo de 1812 y en la Nueva España el 30 de septiembre del mismo año. Su vigencia fue breve, pero tuvo una importante influencia en las dos primeras Constituciones del México independiente. El derecho parlamentario, formulado por esta Constitución, establecía que la facultad para expedir leyes residía en las Cortes con el Rey; dichas Cortes estaban constituidas por todos los Diputados representantes de la Nación, integrados en asambleas deliberantes representativas, unicamerales, y con funciones legislativas que a su vez, se conformaban por seis Diputados provinciales para el territorio de la Nueva España. Las sesiones de las cortes eran anuales y duraban tres meses consecutivos, iniciando éstas en el mes de marzo. También establecía una diputación permanente de Cortes; primer

antecedente de la Comisión permanente actualmente vigente en nuestra estructura jurídica.

ACTA DE INSTALACIÓN DEL PRIMER CONGRESO MEXICANO.

Este documento es considerado a la vez como "Acta de instalación de la corporación de Chilpancingo" y como "Acta de Instalación del primer Congreso de Anáhuac", emitida el 13 de septiembre de 1813, dicha acta congregó a todos los electores de la provincia de Tecpan para votar por el representante encargado de formar el cuerpo deliberante de la Nación; bajo su vigencia se registra la primera elección de un Diputado al Congreso Nacional.

LOS SENTIMIENTOS DE LA NACIÓN Y EL CONGRESO DE CHILPANCINGO.

Con el primer congreso de Anáhuac, instalado en Chilpancingo por Morelos el 13 de septiembre de 1813, se inicia la historia del Poder Legislativo en México.

"Los sentimientos de la Nación" o 23 puntos dados por Morelos para la Constitución, contienen entre otros preceptos los siguientes:

5°. "La soberanía dimana inmediatamente del pueblo, el que sólo quiere depositarla en sus representantes dividiendo los poderes de ella en legislativo, ejecutivo y judicial".

7°. "Que funcionaran cuatro años los vocales, turnándose, saliendo los más antiguos para que ocupen cargos nuevos electos".

12°. "Que como la buena ley es superior a todo hombre, las que dicte nuestro Congreso, deben ser tales que obliguen a constancia y patriotismo, moderen la opulencia y la indigencia, y de tal suerte se aumente el jornal del pobre que mejore sus costumbres, aleje la ignorancia, la rapiña y el hurto".

14°. "Que para dictar una ley se discuta en el Congreso y decida la pluralidad de votos".

El primer Congreso mexicano; en cuya acta - expedida en Chilpancingo el 6 de noviembre de 1813- se establece la declaración de Independencia de la América Septentrional; adoptó el nombre de Congreso de Anáhuac.

EL PODER LEGISLATIVO EN LA CONSTITUCIÓN DE APATZINGÁN.

El Decreto de Apatzingán estableció algunos de los dos principios en los que parece cimentarse nuestro ser constitucional: La soberanía de nuestro pueblo y los derechos de nuestros hombres a través del reconocimiento de los "naturales del país" como base de la representación nacional; una forma de gobierno republicano en respuesta a tres largos siglos despóticos de virreinos fundada en la declaración de que el objetivo exclusivo de la institución de los gobiernos es la íntegra conservación de los derechos humanos y de que "la potestad más cercana a la soberanía es la de legislar"; la expresa condena del título de la conquista como válido para legitimar los actos de la fuerza; y finalmente, el establecimiento de un ejecutivo plural supeditado a una franca supremacía congresional, como la mejor garantía de efectividad de nuestras nacientes prácticas democráticas.

Dentro de la Constitución de Apatzingán se adopta formalmente la técnica de la división tripartita del poder público, dentro de un régimen republicano y representativo. Y establece con base en las juntas electorales de provincia, pasando por las de la parroquia y las de distrito, la forma de integración de los tres supremos poderes que corresponden a cada una de ellas: el Supremo Congreso, el Supremo Gobierno y el Supremo Tribunal de Justicia. En la derivación de los principios democráticos de la Constitución de Apatzingán se denota que el poder supremo correspondía al legislativo, porque tanto el ejecutivo como el judicial dependen, aún en su nombramiento, del Supremo Congreso. Y es que los legisladores de Apatzingán no pudieron dejar de reconocer en él, a la genuina y auténtica representación popular, y así lo establecieron en el artículo 44 del propio decreto.

Pese a su carácter transitorio, el Supremo Congreso representaba en Apatzingán el Organismo Máximo, dado el predominio franco de la asamblea legislativa sobre las otras dos.

Las atribuciones que la carta de Apatzingán confiere al que ella misma denomina como Supremo Congreso, contrastan, en efecto, con las que se reconocen al Supremo Gobierno y al Supremo Tribunal de Justicia, comenzando por la facultad que tiene aquél para elegir los individuos que deberán integrar a éstos, y que hace depender al ejecutivo, casi en su totalidad, de los lineamientos trazados por el legislativo; facultad que se empleaba, aún más, en la medida en que era el propio cuerpo legislativo el que nombraba y tomaba el juramento a los miembros integrantes del Tribunal de Residencia, a los fiscales acusadores de este último, y a los secretarios de todas las corporaciones citadas. Asimismo pertenecía en exclusiva al Supremo Congreso iniciar las leyes, quedando al ejecutivo solamente la promulgación de las mismas, pues correspondía a aquél la función legislativa en toda su extensión, inclusive la facultad reglamentaria, ya que se le otorgaban facultades para... "examinar y discutir los proyectos de ley que se propongan sancionar las leyes, interpretarlas, y derogarlas en caso necesario".

Atañe también al Congreso tener bajo sus órdenes a las tropas, pudiendo aumentarlas o disminuirlas según las necesidades; el artículo 104, por otro lado, le otorga como facultad exclusiva el nombramiento de los ministros públicos, que con el carácter de embajadores plenipotenciarios u otra representación diplomática, haya de enviarse al extranjero. Ello le daba el control y dirección absoluta de nuestras relaciones internacionales, pues era el supremo congreso el que gozaba, además, de la facultad para decretar la guerra y dictar las instrucciones bajo las cuales hubiera de proponerse o admitirse la paz, ajustando y aprobando los tratados de alianza y comercio que al respecto deberán concertarse con las demás naciones. Le correspondían, así mismo, amplísimas funciones en materia hacendaria, en tanto tenían la potestad impositiva, así como la financiera y fiscal en todos sus aspectos.

El artículo 115 le otorgaba facultades en materia aduanera, tanto para determinar si se debería haber aduanas, cuándo, y en qué lugares debería haberlas. Tenía facultades en materia de moneda y pesas y medidas, así como para conocer de los informes periódicos que, sobre las finanzas públicas, rindiera el Supremo Gobierno, y desde luego para examinar y aprobar las cuentas de recaudación y de inversión de Hacienda Pública. Las facultades que la carta de Apatzingán confería al Supremo Congreso en materias como la educación y la industria, aunque no tan amplias, sí le eran exclusivas: " Favorecer todos los ramos de industria - le señalaba como una atribución más el artículo 117- facilitando todos los medios de adelantarla, y cuidar con singular esmero la ilustración de los ciudadanos."

También tenía facultades en materia de sanidad y de imprenta; calificaba la elección de sus propios miembros, y hacía efectivas las responsabilidades en que pudieran incurrir los miembros integrantes de dichas supremas corporaciones. Pero no solamente ello; tenían facultades para erigirse en intérprete supremo de la Constitución, al ponerse en sus manos el poderoso instrumento de control de la Constitucionalidad: " Resolver las dudas de hecho y de derecho que se ofrezcan en orden a las supremas² corporaciones", y no únicamente controlaba la constitucionalidad de los poderes, sino a los poderes mismos, al establecerse, además, el arraigo de ellos a su lugar de residencia, autorizándose su variación previo permiso del Supremo Congreso.

Era pues, el Congreso, un verdadero gigante constitucional, frente al que los otros poderes "aparecían notablemente disminuidos", frente al que el propio ejecutivo se veía sumamente restringido y limitado, quedando reducido a siervo del Congreso.

El Supremo Congreso se integraba con un Diputado por cada provincia, "iguales todos en autoridad", (un principio de igualdad jurídica de los estados de la Federación), que contemplaría más adelante un naciente cuerpo senatorial, y de los que entre se elegían por suerte, cada tres meses a un Presidente y Vicepresidente. Como se dio el caso de que no todas las provincias contaban con una debida representación, hubo de

² Artículo 107 Constitucional, Constitución de Apatzingán, 4 de octubre de 1824

establecerse el principio de legitimidad de la representación supletoria, la cual fue una de las fórmulas más felices que se hayan dado sobre el particular, pues permitía la salvación y felicidad común; es decir: la representación solamente se legitima mediante la elección, pero en caso de no poderse realizar, se designaba como legítimos representantes a todas aquellas personas que con tal carácter pudiesen llegar a ser nombradas, a fin de integrar, debida y totalmente, la representación nacional.

Asimismo, no se admitía la reelección, a menos de haber transcurrido un periodo intermedio; figuraba, por otro lado, la calidad de Diputado suplente en forma simultánea a Diputado propietario; y el sistema de elección era indirecto en tercer grado a través de electores parroquiales.

Pese a la franca supremacía que en Apatzingán adquiría el legislativo y por más que éste absorbiera no pocas de las funciones ejecutivas por excelencia, no hubo confusión de poderes en la carta mexicana de 1814; la idea de la división de poderes estaba muy clara en las mentes de quienes elaboraron dicho decreto constitucional, y en nuestra incipiente democracia encontraba el camino más idóneo hacia el perfeccionamiento.

La duración de la Constitución de Apatzingán estaba condicionada al triunfo mismo de la Insurgencia; su carácter no era permanente. El supremo congreso nacional, órgano que de acuerdo con dicha carta era superior jerárquicamente hablando, debería convocar a la representación nacional bajo la base de la población, y mientras ésta no fuere convocada, se observaría inviolable la Constitución de Apatzingán, según lo establecía textualmente su artículo 237.

La Carta de Apatzingán estaría destinada a desaparecer, pues la consumación de nuestra Independencia pareció matar la llama que encendió Hidalgo cuatro años antes, y que había convertido Morelos en una verdadera hoguera; y la eficacia de ella, al no depender, pues, sino de la victoria de las armas independentistas, se halló circunscrita a los propios insurgentes y a los territorios por ellos ocupados. Ello es suficiente, no

obstante, para afirmar su validez y vigencia en la historia de México como nuestra primera Carta Fundamental.

En resumen, podemos decir que el poder legislativo que propugnara la Constitución de Apatzingán estaba normado por los siguientes preceptos:

"La soberanía reside en el Pueblo y su ejercicio en la representación Nacional, compuesta de Diputados elegidos por los ciudadanos".

"El cuerpo representativo de la soberanía del Pueblo llevará el nombre de Supremo Congreso Mexicano, se compondrá de Diputados elegidos, uno por cada provincia, e iguales todos en autoridad. Su elección será directa en tercer grado".

"Los Diputados no funcionarán por más tiempo que el de dos años".

"Los Diputados serán inviolables por sus opiniones y en ningún tiempo ni caso podrá hacérsele cargo de ellas".

Las atribuciones del Congreso eran muy amplias; poseía la facultad de elegir a los integrantes del Supremo Gobierno y del Supremo Tribunal de Justicia, a los altos funcionarios civiles y militares, examinar y discutir los proyectos de ley, sancionar las leyes, interpretarlas y derogarlas, arreglar los gastos del Gobierno, aprobar las cuentas de recaudación e inversión de la cuenta pública, etc.

Esta Constitución adopta el sistema congresional unicameral, pero dadas las circunstancias del momento, ensayó la modalidad de régimen parlamentario, ya que el congreso demandaba la elección del Ejecutivo que con el nombre de Supremo Gobierno se componía de tres individuos, pero sin que éstos fuesen elegidos del seno del propio Congreso.

EL PLAN DE IGUALA Y LOS TRATADOS DE CÓRDOBA

El plan de Iguala del 24 de febrero de 1821, dispuso que en tanto se reunían las Cortes del Imperio Mexicano, continuaría en vigor la Constitución Española. A su vez, los tratados de Córdoba de 24 de agosto de 1821 instalaban una junta provisional, la cual gobernaría interinamente conforme a las leyes vigentes en todo lo que no se opusiera al Plan de Iguala; mientras tanto, las Cortes formarían la Constitución del Estado. El poder Ejecutivo residía en la Regencia y el Legislativo en las Cortes.

BASES CONSTITUCIONALES DE 1822

"De acuerdo con las Bases Constitucionales aceptadas por el segundo Congreso Mexicano, el 24 de febrero de 1822, el poder legislativo tenía las siguientes características: la soberanía nacional residía en el Congreso, el cual se componía de una sola Cámara integrada por Diputados representantes de la nación, reservándose éste el ejercicio del Poder Legislativo en toda su extensión."³

REGLAMENTO PROVISIONAL POLITICO DEL IMPERIO MEXICANO

Fue emitido el 18 de diciembre de 1822, y establecía, por un lado, el principio de división de poderes; y por otro, que el poder legislativo residía en la Junta Nacional Instituyente.

³ Cravioto Cortez, Carlos, op. cit., pág. 35.

PLAN DE CONSTITUCIÓN DE 1823

Este plan no alcanzó a ser discutido por el Congreso, pero influyó en cierta medida en la Constitución de 1824. El Congreso Nacional se componía de diputados y, paralelamente, consignaba el funcionamiento del Senado cuyos miembros serían individuos elegidos por los Congresos Provinciales, pero sin facultades definitivamente legislativas.

ACTA CONSTITUTIVA DE LA FEDERACIÓN.

El 31 de enero de 1824 fue sancionada, con todos estos antecedentes, el Acta Constitutiva. Respecto al sistema de División de Poderes se estableció la tradicional distinción entre Ejecutivo, Legislativo y Judicial, adoptando el primero, en consecuencia con el sistema federal que se pondría en práctica, las características fundamentales que lo condicionaron desde entonces, y que desde entonces, también, habrían de ligarlo muy estrechamente a dicho sistema, al grado de que la conformación ulterior del poder Legislativo se hizo depender, en muy buena medida, de la forma de Estado adoptada.

Esta acta constitutiva hace residir al poder Legislativo de la Federación en un congreso general formado por una cámara de Diputados, nombrados de acuerdo con la población de la Nación; y por una cámara de Senadores, con la representación igualitaria de los nacientes Estados de la Federación. Se otorgaba a dicho Congreso la facultad para formular leyes y decretos en casi veinte renglones que se le atribuían en exclusividad.

Sobre esta base, el 4 de octubre de 1824 se promulgó la primera Constitución del México Independiente, en la que se confirmaba el mismo principio consignado en el Acta, acerca de la conformación y funciones de los legislativos locales, y donde se

establecía que el poder legislativo de cada Estado residía también en un Congreso formado por el número de individuos que determinarían sus respectivas constituciones particulares, las que también deberían disponer lo conducente al tiempo y modo del ejercicio de su encargo, prescribiéndose únicamente su origen de una elección popular. En consecuencia, se reconocía a los Estados un propio gobierno, al cual se le imponían obligaciones y se le señalaban restricciones. El poder legislativo federal se depositaba, ya en la Constitución, en el Congreso General, integrado por la Cámara de Diputados, con la representación directa del Pueblo mediante una elección popular y por la Cámara de Senadores.

Cada uno de los Estados tenía, con arreglo al Código fundamental, su propio gobierno; pero por la forma misma en que apareció entre nosotros el federalismo, se imponía a los Estados miembros una serie de obligaciones y restricciones, de donde se colige que la regla general en el Código de 1824, sería la soberanía del Estado federal, y no se reservaría a los Estados las facultades que expresamente no le fueran conferidas al gobierno federal, sino que a éste le serían reservadas las que no fueran otorgadas a los propios estados.

Los territorios (las dos Californias, Colima, y Santa Fe de Nuevo México) estaban bajo el Gobierno Federal que se implantaba: autonomía dentro de las propias entidades federativas; participación de éstas a través del Senado, y del gobierno Federal, y un sistema de reformas y adiciones constitucionales con la decisiva intervención de las legislaturas locales.

" Más el esqueleto de nuestro cuerpo constitucional - y vélgase la metáfora- en 1824, se encuentra en la división de poderes. A partir de su artículo 6º y hasta el 144º todo lo que se refiere a la organización tripartita del poder. Montesquieu, que estuvo presente como en casi todas las leyes constitucionales que se dieron en el mundo entero a partir de la segunda mitad del siglo XVIII, en nuestra Constitución de 1824, estableció doctrinalmente la división de poderes, basado ya no, simplemente, como lo

hizo Aristóteles, en un criterio de división del trabajo, sino en un sistema de equilibrio;... de frenos y contrapeso."⁴

De esta forma podemos decir que la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos del 4 de octubre de 1824 fue la primer carta de tipo federal y sistema bicameral. El poder legislativo se deposita en la Federación de un Congreso General. Este se divide en dos Cámaras; una de Diputados y otra de Senadores. La Cámara de Diputados estará compuesta de representantes elegidos en su totalidad cada dos años por los ciudadanos de los estados con base en elección indirecta. La Cámara de Senadores estará integrada de dos Senadores por cada Estado, elegidos por mayoría absoluta de votos por su legislaturas, Y renovados por mitad cada dos años. Cada cámara califica las elecciones de sus respectivos miembros.

El Congreso General se reuniría anualmente, del 1º de enero al 15º de abril, en sesiones diarias, las cuales podrán prorrogarse hasta por treinta días. Durante sus recesos habrá un Consejo de Gobierno, compuesto por un Senado de cada Estado.

BASES CONSTITUCIONALES DE 1835.

Las bases constitucionales expedidas por el Congreso Constituyente del 23 de Octubre de 1835, instauraron el régimen conservador centralista. El ejercicio del Supremo Poder Nacional continuaba dividido en Legislativo, Ejecutivo y Judicial, y se establecían los límites para que ninguno de los tres poderes invadiera su ámbito de competencia.

El ejercicio del poder legislativo residía en un Congreso de Representantes de la Nación, dividido en dos Cámaras; una de Diputados y otra de Senadores. También instauraba el denominado Supremo Poder Conservador, que se colocaba por encima de

⁴ Sayeg Helú, Jorge. El Poder Legislativo Mexicano, Editorial Trillas, México, 1991, pág.50.

los tres poderes clásicos. Aunque lejos de llegar a ser un poder moderado, como se deseaba, se acercó más a este tipo de poder despótico y absoluto que llegaría a constituir uno de los más fieles reflejos jurídicos del México conservador.

LA CONSTITUCIÓN DE 1836

El 15 de diciembre de 1835 fue promulgada la primera ley; y el 30 de diciembre de 1836, las seis restantes de las leyes constitucionales o Constitución de las siete leyes que establecieron el centralismo conservador. Este supremo Poder Conservador tenía entre sus facultades declarar la nulidad de una ley o decreto cuando fuera contrario a artículo expreso de la Constitución; declarar a pedimento del Legislativo o de la Suprema Corte de Justicia, la nulidad de los actos del Ejecutivo; suspender hasta por dos meses las sesiones del Congreso General; convocar a los suplentes, por igual término, cuando convenga al bien público y lo pida el Ejecutivo; restablecer constitucionalmente los poderes, cuando hayan sido disueltos revolucionariamente.

PROYECTO DE REFORMA DE 1840.

Este establecía que el poder legislativo se depositara en un Congreso General dividido en dos Cámaras; una de Diputados y otra de Senadores; la Cámara de Diputados estaría integrada por miembros elegidos popularmente a razón de uno por cada cien mil habitantes, y por cada fracción que no baje de sesenta mil. Se renovaría por mitad cada dos años. La Cámara de Senadores, por otro lado estaría compuesta de dos Senadores por cada departamento, renovándose cada dos años en una tercera parte.

Las sesiones del Congreso General se abrirían los días 1º de enero y 1º de julio de cada año. Correspondía al Supremo Poder Ejecutivo, a los Diputados y a las Juntas Departamentales, la iniciativa de las leyes y decretos en todas las materias. Toda ley o decreto se iniciaba en la Cámara de Diputados; a la de Senadores sólo correspondía la revisión en la cual podía hacer las modificaciones y adiciones que creyera convenientes. Las atribuciones del Congreso se ampliaron notablemente en relación con las restringidas facultades de la Constitución de 1836; sin embargo, muchas materias continuaron excluidas de su ordenamiento; también se fijan las facultades exclusivas a cada Cámara, así como el establecimiento de la diputación permanente, la cual se componía de cuatro Diputados y tres Senadores.

PROYECTO DE CONSTITUCIÓN DE 1842.

El primer proyecto de Constitución de 1842, señalaba que todos los poderes emanaban de la misma Constitución; el ejercicio del poder público se dividía en Legislativo, Ejecutivo y Judicial, sin que dos o más de estos poderes se unieran en una sola persona. La elección de Diputados y Senadores, debía hacerse por colegios electorales de los departamentos. La proporción para cada Diputado se reducía a ochenta mil habitantes o fracción de cuarenta mil. Las sesiones del Congreso Nacional se iniciaban el 1º de enero y el primero de junio de cada año. La iniciativa de leyes era como en el proyecto anterior. El segundo proyecto de Constitución de 1842, redactado por la comisión respectiva, incluía el "poder electoral", mantenía el sistema de elección indirecta y fijaba en 70 000 habitantes la proporción para cada diputación. Las disposiciones de este proyecto, en lo que toca al poder Legislativo, cometían un error trascendental: si ya los proyectos anteriores excluían al Senado el derecho de iniciativa de las leyes, éste excluyó también a los Diputados; en suma, el poder legislativo quedaba privado de esta facultad fundamental.

BASES ORGÁNICAS DE 1843.

Esta nueva Constitución centralista dividía también al Poder Público para su ejercicio en Ejecutivo, Legislativo y Judicial, con la novedad de que declaraba que el Ejecutivo era también depositario del poder Legislativo. El Congreso estaba integrado en forma bicameral; una de Diputados y una de Senadores, y por el Presidente de la República quien tenía participación en lo referente a la sanción que las leyes imponían, con lo que se podía observar una clara contradicción.

El número de Diputados era igual que en el proyecto de 1842 y la de Senadores se formaba de 63 individuos, elegidos dos tercios por las asambleas departamentales y el otro tercio por la Cámara de Diputados.

El Congreso celebraba dos periodos anuales de sesiones (al iniciarse el 1º de enero y el 1º de julio respectivamente). Las funciones de la Cámara de Diputados se hallaban vinculadas a la Contaduría Mayor; la cámara de Senadores, por otra parte, tenía la facultad de aprobar los nombramientos de agentes diplomáticos, cónsules y oficiales superiores del Ejército y la Armada. La diputación permanente estaba integrada por cuatro Senadores y cinco Diputados.

ACTA DE REFORMA DE 1847

Aprobada por el Congreso Extraordinario Constituyente el 18 de marzo de 1847, está establecía que, por cada 50 000 almas o fracción mayor de 25 000, debía elegirse un Diputado al Congreso General; en cuanto a la Cámara de Senadores, dispuso que además de los dos Senadores elegidos por cada estado, habría un número igual de senadores al número de los estados, quienes serían electos a propuesta del Senado, de la Suprema Corte de Justicia y de la Cámara de Diputados votando por diputaciones. Se renovaba por tercios cada dos años.

Se declaró que era facultad exclusiva del Congreso General dar bases para la colonización y dictar las leyes conforme a las cuales los Poderes de la Unión habrían de desempeñar sus facultades constitucionales. Toda ley de los estados que atacase a la Constitución o a las leyes generales sería declarada nula por el Congreso.

Otra innovación fue la de aceptar la posibilidad de adoptar el voto directo para la elección de Diputados y Senadores, así como oponerse a cualquier ley federal, de carácter anticonstitucional, que podía anularse si así lo resolvía la mayoría de las legislaturas de los Estados.

CONSTITUCIÓN DE 1857

Al recoger el antecedente de la Constitución de Apatzingán, la Constitución de 1857 logró que los Poderes de la Unión fueran objeto del ejercicio de la soberanía popular, la cual residía originariamente en el Pueblo. Todo poder público dimana del Pueblo y se instituye para su beneficio; el pueblo ejerce su soberanía por medio de los poderes de la Unión en los casos de su competencia, y en los Estados por lo que toca a su régimen interior.

El Poder Legislativo se concebía como un cuerpo colegiado, formado por una asamblea denominada Congreso de la Unión, con funciones deliberantes para los efectos del proceso legislativo, y de control sobre ciertos actos del Ejecutivo. Su función esencial era la formación de leyes, pues la iniciativa de éstas las compartía con el Presidente de la Unión y las legislaturas de los Estados. Además, fungía como legislatura local en lo que atañe al Distrito Federal y territorios. El Supremo Poder Legislativo se componía de representantes elegidos popularmente en su totalidad cada dos años. Se elegía a un Diputado por cada 40 000 habitantes o fracción superior a 20 000; la elección era indirecta y en primer grado. El Congreso era quien calificaba la elección de sus miembros, y tenía cada año dos periodos de sesiones ordinarias, entre las cuales funcionaba una Diputación Permanente compuesta de un Diputado por cada Estado y Territorio.

La Constitución adquiría el carácter de Pacto Federal, como consecuencia del movimiento iniciado en Ayutla en contra de la dictadura de Santa Anna. Lo más resaltable de este punto es que el concepto de bicammarismo y de unicammarismo fueron ampliamente debatidos en el Constituyente de 1856-1857. Al Senado se le acusó de ineficaz, ya que en lugar de representar la igualdad de derechos y el interés legítimo de los estados, se olvidaba de ellos y los oprimía, por lo que fue suprimido, se decretó su desaparición y se estableció el unicammarismo. En consecuencia, el Congreso de la Unión se compuso de una sola asamblea integrada por Diputados.

La Carta de 1857, rechazaba, pues, al Senado; pero su incorporación al texto constitucional no se haría esperar mucho tiempo. Los argumentos a favor se harían oír en los primeros congresos políticos más apremiantes que se emprendieran; como el del 14 de agosto de 1867 que consultaba al pueblo *ad referéndum* para depositar en dos Cámaras el poder Legislativo; es decir, para reimplantar el Senado. Pero al no prosperar la convocatoria que lo proponía, quedó a los Congresos Constituyentes la posibilidad de reformar la Constitución conforme al artículo 127 de la misma. Y sería exactamente cuatro meses después de que se expidiera la convocatoria cuando se presentó la iniciativa presidencial correspondiente, que no hizo sino proponer para ello los mismos cinco temas de dicha convocatoria.

Y ya no tuvieron que luchar mucho las comisiones de puntos constitucionales que se abocaron a la reforma de referencia. Desde un principio la primera de ellas manifestó estar convencida de las razones expuestas por los Diputados Zarco, Prieto y Olvera en favor del establecimiento del Senado; fueron más eficaces y concluyentes los argumentos de éstos, que los alegados por los impugnadores de esta institución.

De esta manera, no tardó en resolverse la primera de las reformas propuestas; sin embargo, no fue sino hasta el 13 de noviembre de 1847, cuando dicha ley fue aprobada.

Esta reforma constitucional depositaba el poder legislativo en un Congreso general que se dividía en dos Cámaras: la de Diputados y la de Senadores. Estos últimos serían nombrados en proporción de dos por cada Estado; fue discutida y rechazada, sin embargo, una propuesta en la que se consultaba la designación de tres Senadores por cada Estado. Por supuesto, a los senadores habría que otorgarles el derecho de iniciativa de leyes; en consecuencia, llegó a incorporarse el principio que, para la función jurisdiccional del Congreso, estriba en diferenciar el jurado de acusación del jurado de sentencia, señalando que sería la Cámara de Diputados la que actuara como jurado de acusación y la de Senadores como jurado de Sentencia.

La cuestión del veto llegó a relacionarse muy estrechamente a la del Senado. Varios Diputados constituyentes consideraron que el procedimiento tan complejo sobre la formación de las leyes, no se derivaba sino de la supresión misma del Senado.

De esta manera se presentó un nuevo proyecto que simplificaba aún más el procedimiento aludido. No faltó, sin embargo, quien llegara a temer las consecuencias del despotismo legislativo a que el sistema propuesto daría lugar; "La falta de veto puede conducir a la anarquía y al despotismo."⁵

Podemos decir que el restablecimiento del Senado fue posible durante el gobierno del presidente Juárez. Durante la administración de Sebastián Lerdo de Tejada se reformó la Constitución y se restableció el Poder Legislativo, dividido en dos Cámaras; una de Diputados y otra de Senadores. De esta manera se vuelve definitivamente al sistema bicamara!

CONSTITUCIÓN DE 1917.

La serie de reformas hechas entonces a la Constitución de 1857, habrían de ir preparando, en efecto, el advenimiento de una dictadura que parecía ser una respuesta necesaria a las seis décadas de continuada lucha que habiendo comenzado con el brote insurgente de 1810, se vio obligado a sostener el pueblo mexicano a fin de obtener y consolidar su independencia. Pero contrario a la paz y tranquilidad que se pensaba y que la figura de Don Porfirio Díaz prometía ofrecer, lo que se dio fue una época de Dictadura y no sólo eso, sino además que el porfirismo acabó con los Derechos cívicos y agudizó las seculares contradicciones sociales.

Durante el porfirismo, es verdad, el país tuvo un gran desarrollo económico, aunque en mucho se manifestara éste con base en el proporcionamiento de usos y

⁵ *Ibidem*, pág. 78.

abusos de capitales extranjeros en nuestro País; sin embargo, el pueblo mexicano sufrió tremendas injusticias sociales que, por perpetuarse, se agudizaban cada día más. De las muchas facilidades que durante la dictadura se dieron a intereses ajenos al País y que los hizo prácticamente dueños de la economía nacional, combinado con esta prolongada injusticia social que incubó y que degradó cada vez más a obreros y a campesinos, habría de surgir dolorosa pero vivificante, la Revolución Mexicana. De aquí, precisamente, las notas esenciales del movimiento, que habrían constituirse en denominador común a todo el proceso revolucionario mexicano: "el factor social que dio contenido a la cristalización jurídica de la revolución: La Constitución de 1917."⁶

De esta forma la Constitución Mexicana de 1917 marca el nacimiento del constitucionalismo social sobre la faz de la Tierra, en tanto no pudo rehuir, nuevamente, las múltiples demandas sociales que se vio obligado ahora a recoger, rompiendo definitivamente con aquella técnica constitucional clásica y obsoleta que aconsejaba no incorporar a las cartas fundamentales de los pueblos materias de índole social; que deberían aquéllas circunscribir sus contenidos única y exclusivamente al señalamiento de los derechos públicos individuales y a la organización de los gobiernos; límites éstos dentro de los cuales quedaría estructurado, obviamente, el tratamiento que en dicha ley fundamental se diera al poder legislativo, aunque no dejaría, sin embargo, de quedar un tanto influido del particular enfoque social que los preceptos constitucionales asumían en 1917.

El poder legislativo en el texto original de la Constitución de 1917, conservaba en esencia los mismos lineamientos que ya tenía en la Constitución reformada de 1857; es decir, una vez que en 1874 se restableció en ella el Senado, transformando al congreso de unicamarista a bicamarista. El proyecto de Constitución que, al efecto, presentó Carranza el 1º de diciembre de 1916, y que habría de servir de base a las labores constituyentes del congreso, consignaba, en términos generales, los mismos preceptos que la carta de 1857; sobre el particular se limitó tan sólo, en ocasiones, a cambiar la redacción de los artículos, cuando no dejándoles hasta el mismo número algunas veces,

⁶ *Ibidem*, pág. 82.

pues considerábase que en un principio, dicho proyecto no era otra cosa que un "Proyecto de constitución reformada".

El "Mensaje" (verdadera exposición de motivos) con el que Carranza acompañó su mencionado proyecto, comenzaba por condenar aquella franca supremacía congresional, que hubo de consignar el texto original de la carta de 1857, aduciendo que las facultades que ella le otorgaba al poder legislativo, no habrían dado otro resultado que estorbar o hacer embarazosa o difícil la marcha del poder ejecutivo, o bien sujetarlo a la voluntad caprichosa de una mayoría fácil de formar en épocas de agitación. Se desprendió de aquí la necesidad de construir un Ejecutivo fuerte, y efectivo, capaz de llevar adelante la obra revolucionaria. Quedó, pues, configurado el prototipo de un acentuado presidencialismo que rechazaba, en consecuencia, cualquier forma de parlamentarismo.

Sobre esta base habría de construirse el capítulo II. "Del poder Legislativo" de la nueva Carta Fundamental. La mayor parte de los artículos que sobre esta materia consignaba el proyecto, los aprobó sin mayor discusión la asamblea constituyente, y así pasaron al texto definitivo original del nuevo documento constitucional. Algunos otros preceptos (los menos) sí fueron debatidos. Los debates más importantes del Constituyente de Querétaro girarían alrededor de materias sociales, tales como las del trabajo, las de la enseñanza, las de la tierra y la propiedad, y, aún, las referentes a las relaciones entre la Iglesia y el Estado. Ellas fueron las que ocuparon su atención fundamental, habiendo resultado un tanto precipitado el tratamiento que en él se dio de las demás; muy particularmente en relación con el Poder Legislativo, y que desde entonces habría de empezar a adoptar no pocos de los rasgos sociales que matizaran toda la carta constitucional.

De aquí que no haya sido sino dicho carácter social de nuestro constitucionalismo, precisamente, el que presidiera la evolución de los tres poderes de la federación: Legislativo, Ejecutivo y Judicial, a partir de la aprobación de nuestra Carta Magna. Nuestra Constitución vigente no es la misma que la promulgada el 5 de febrero de 1917.

"Es obvio que durante el periodo que medía entre la fecha citada y la actual , el texto original de aquellos años sufriera las prolongadas y continuas reformas que, aconsejadas por la práctica misma, no responderían en lo general, sino al deseo de hacer más operativa y eficiente la llamada división pero que, en realidad, no ha venido a ser sino complementación y coordinación de poderes, sin dejar de considerar el hecho de que algunas de dichas reformas se debieran tan sólo a interesados propósitos de algunos grupos o personas a las cuales hubo necesidad de rectificar mediante nuevas reformas constitucionales, y que no ha hecho sino poner de manifiesto una relativa ligereza de nuestro sistema de reformabilidad."⁷

En conclusión se puede decir que la Constitución de 1917 estableció un Poder Legislativo, de tipo federal, de elección popular, coordinado en sus funciones a los otros poderes, permanente, de sistema congresionalista, bicamaral, colegiado deliberante, conformado del régimen de derecho en los Estados Unidos Mexicanos.,

⁷ *Ibidem*, pág. 86

I.2 NATURALEZA JURÍDICA DEL CONGRESO DE LA UNIÓN.

Una idea clara de lo que significa Congreso de la Unión, la da el eminente constitucionalista Ignacio Burgoa: "El Congreso de la Unión es un organismo bicameral en que se deposita el poder legislativo federal, o sea, la función del imperio del Estado Mexicano, consistente en crear normas jurídicas abstractas y generales e impersonales, llamadas "Leyes", en sentido material... El Congreso de la Unión es un organismo constituido no en una asamblea constituyente, pues su existencia, facultades y funcionamiento derivan de la ley fundamental que lo instituyen,"⁸

La naturaleza jurídica implica índole, carácter, condición o modo de ser de algo o alguien, pero dentro del mundo del Derecho. En este sentido la naturaleza jurídica dimana de un Órgano de derecho Público, independiente del Poder Ejecutivo y del Judicial, pero en estrecha colaboración con los mismos.

Este órgano tiene a su cargo la que tal vez sea la más importante de las funciones de un País democrático: legislar. Se ha dicho al respecto que la esencia del sistema democrático radica en la participación de los diputados y senadores en el Congreso de la Unión, el cual es una asamblea nacional representativa integrada por cuerpos colegiados con carácter deliberante y de sistema bicameral. Sus facultades son sustancialmente legislativas y de ellas dimana el carácter imperativo y obligatorio de las leyes.

⁸ Burgoa, Ignacio, Derecho Constitucional Mexicano, 10ª. ed., Editorial Porrúa, México 1996, pág. 642.

I.3 ORGANIZACIÓN Y FUNCIONAMIENTO DEL PODER LEGISLATIVO.

El artículo 50 de la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos establece que: "El poder legislativo de los Estados Unidos Mexicanos se depositará en un Congreso General, que se dividirá en dos Cámaras, una de Diputados y otra de Senadores."

"En el derecho mexicano el Poder Legislativo, constituido por un Congreso General, está encargado, de la legislativa, de la que dimana la ley, con la colaboración del Poder Ejecutivo.

Nuestro derecho legislativo establece un Sistema congresional como un todo, bicamarista en cuanto a sus cuerpos colegisladores; el carácter imperativo y obligatorio de las leyes dimanadas del Congreso como unidad, porque ambas cámaras son complementarias en sus facultades y funciones. Así, las funciones propiamente legislativas, forman un sólo proceso en el seno del Congreso General."⁹

La total unidad del Congreso se confirma en sus recesos, donde la Comisión Permanente, que se integra con miembros de ambas cámaras, actúa como un solo cuerpo u órgano.

CARACTERIZACIÓN DE LA CAMARA DE DIPUTADOS.

"La representación política es una figura que implica una *condictio sine qua non* de los regímenes democráticos, en los que se supone el poder del Estado proviene del Pueblo, ejercido a través de funcionarios primarios cuya investidura procede de una elección popular mayoritaria. Sin dicha representación no puede hablarse válidamente

⁹ Cravioto Cortez, Carlos, ob. cit., pág. 51

de democracia, aunque ésta se proclame como una forma de gobierno dogmática en la Constitución".¹⁰

La Cámara de Diputados es uno de los dos cuerpos colegisladores que integran el Congreso General, llamado también "Cámara Popular, o " Cámara baja". Esta está formada por un cuerpo representativo popular, colegiado y deliberante, con facultades complementarias exclusivas y separadas respecto de la otra Cámara. Es un cuerpo representativo popular porque se compone de representantes de la nación, electos en su totalidad cada tres años por los ciudadanos mexicanos. El sufragio popular, al hacer posible la elección de los miembros de la Cámara, da forma al sistema representativo instituido por el artículo 40. Esta elección es directa y se realiza en orden a dos clases: Diputados de mayoría relativa y Diputados de representación proporcional, que tienen iguales derechos como integrantes de la Cámara.

El cuerpo representativo que da forma a la Cámara de Diputados se compone de representantes de la Nación; en consecuencia:

a) Los Diputados representarán al pueblo porque en éste reside la soberanía nacional.

b) Serán gestores sociales de sus distritos electorales. Por derecho consuetudinario, los Diputados representarán a sus respectivos distritos ya que es costumbre que los representantes populares asuman la representación de sus electores como gestores en asuntos de interés público, pero estas funciones son supeditadas al interés nacional y a sus deberes respecto de toda la nación.

La Cámara de Diputados es un cuerpo colegiado constituido por una asamblea de miembros revestidos de la misma dignidad y con las mismas facultades; asimismo, es un cuerpo deliberante porque sus resoluciones son tomadas después del examen y discusión de un asunto, por mayoría de votos, ya sea simple o calificada, según lo prevea nuestro código político.

¹⁰ Burgoa, Ignacio, ob. cit. pág. 647.

La nominación de cada Diputado se basa en un determinado número de habitantes es decir "La Cámara de Diputados estará integrada por trescientos Diputados electos según el principio de votación mayoritaria relativa, mediante el sistema de Distritos electorales uninominales, y doscientos Diputados que serán electos según el principio de representación proporcional, mediante el sistema de lista regionales, votadas en circunscripciones plurinominales." (Artículo 52 Constitucional).

De esta manera es de notarse que la Cámara de Diputados no se forma solamente de Diputados de elección popular, sino que su integración se realiza con los llamados Diputados de Partido, según lo establece el artículo 54 Constitucional.

Por otra parte, para ser Diputado es necesario:

- I. Ser ciudadano mexicano por nacimiento, en el ejercicio de sus derechos;
- II. Tener veintiún años cumplidos el día de la elección;
- III. Ser originario del Estado en que se haga la elección o vecino de él con residencia efectiva de más de seis meses anteriores a la fecha de ella.

Para poder figurar en las listas de las circunscripciones electorales plurinominales como candidato a diputado, se requiere ser originario de alguna de las entidades federativas que comprenda la circunscripción en la que se realice la elección, o vecino de ella, con residencia efectiva de más de seis meses anteriores a la fecha en que la misma se celebre.

La vecindad no se pierde por ausencia en el desempeño de cargos públicos de elección popular;

IV. No estar en servicio activo en el Ejército Federal, ni tener mando en la policía o gendarmería rural en el distrito donde se haga la elección, cuando menos noventa días antes de ella;

V. No ser Secretario o Subsecretario de Estado, ni Ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, a menos que se separe definitivamente de sus funciones noventa días antes de la elección, en el caso de los primeros y dos años, en el caso de los Ministros.

Los gobernadores de los Estados no podrán ser electos en las entidades de sus respectivas jurisdicciones durante el periodo de su encargo, aun cuando se separen definitivamente de sus puestos.

Los secretarios de gobierno de los Estados, los magistrados y jueces federales o del Estado, no podrán ser electos en las entidades de sus respectivas jurisdicciones si no se separan definitivamente de sus cargos, noventa días antes de la elección;

VI. No ser ministro de algún culto religioso; y

VII. No estar comprendido en alguna de las incapacidades que señala el artículo 59.

CARACTERIZACIÓN DE LA CÁMARA DE SENADORES.

La Cámara de Senadores es el otro cuerpo colegislador; los Diputados son electos según el principio democrático de representantes de los estados, los Senadores son electos según el principio federativo.

Respecto al carácter colegiado y deliberante del cuerpo senatorial, podemos decir que posee la misma naturaleza que reviste a su colegisladora, o sea, a la Cámara de Diputados.

La Cámara de Senadores se integra de cuatro Senadores por cada Estado y el Distrito Federal (128 en total), de los cuales tres serán electos por el principio de mayoría relativa y uno se asignará de la primera minoría cuya duración en el cargo será de 6 años.

Las sesiones de la Cámara de Senadores serán ordinarias, extraordinarias, públicas, secretas o permanentes. Su órgano oficial es el Diario de Debates de la Cámara de Senadores, en el cual se publicará, entre otros, la fecha y lugar de la sesión,

acta de la sesión anterior, discusiones y documentos, los últimos dos no se publicarán cuando se relacionen con las sesiones secretas.

Aparte de su carácter colegislador, la Cámara de Senadores posee la facultad exclusiva en materia de política internacional y en ciertas materias referidas al orden político interno, además de las relativas a su régimen interior.

Los mismos requisitos se establecen para poder ser Senador. Salvo el de la edad, que será de treinta años cumplidos el día de la elección.

ORGANIZACIÓN Y FUNCIONAMIENTO DE CADA UNA DE LAS CÁMARAS

La organización y funcionamiento de cada una de las Cámaras está contemplada en leyes secundarias; así el artículo tercero párrafo primero de la Ley Orgánica del Congreso, manifiesta: "El Congreso y las Cámaras que lo componen tendrán la organización y funcionamiento que establece la Constitución General de la República, esta ley y los reglamentos que se derivan de la misma". Tal disposición se refiere sobre todo al complejo sistema electoral existente para designar a los legisladores, en especial a los Diputados Federales.

RECINTO COMÚN DE AMBAS CÁMARAS.

En virtud del régimen bicameral, nuestro sistema legislativo funciona de dos formas: sucesivamente, en el caso del Proceso Legislativo (aunque sus sesiones y trabajo se lleven a cabo en sus respectivos recintos); y separadamente, cuando ejercen las facultades que les son exclusivas a cada Cámara.

Sin embargo, existen ciertos supuestos que precisan el ejercicio conjunto de las dos Cámaras, en los términos que establece el Artículo 5 de la Ley Orgánica del Congreso de la Unión, los cuales corresponden a diversos artículos de la Constitución Federal; a saber:

- Inaugurar las sesiones ordinarias del primer periodo, con la asistencia del Presidente de la República (Artículo 69 Constitucional);
- Nombrar presidente interino o sustituirlo cuando el Presidente de la República se ausente de manera absoluta, cuando el Presidente electo no se presente en el momento de tomar posesión o se trate de falta temporal o por más de 30 días del Presidente Constitucional (Artículo 84 y 85);
- Analizar, discutir y en su caso aceptar la renuncia al cargo de Presidente de la República (Artículo 86);
- Tomar la protesta al cargo de Presidente de la República (Artículo 87);
- Clausura de los Periodos ordinarios de sesiones.

En cuanto a la designación del recinto común, el artículo 6 de la multicitada Ley Orgánica del Congreso de la Unión ordena que "Cuando el Congreso sesione conjuntamente lo hará en el recinto que ocupe la Cámara de Diputados, o en el que se habilite para tal efecto, y el presidente de ésta no será de aquel." Es decir, que el presidente de la Cámara de Diputados no sea el mismo que el del Congreso General.

REGLAS COMUNES A AMBAS CÁMARAS Y SUS INTEGRANTES.

a) IRRELEGIBILIDAD RELATIVA DE LOS DIPUTADOS Y SENADORES

A este respecto el artículo 59 Constitucional establece que éstos no podrán ser reelectos para el periodo inmediato, salvo que hayan participado como suplentes. Esta restricción se aplica también a los propietarios. No obstante, "Esta irrelegibilidad, que se implantó en el año de 1833, la hemos calificado de relativa, porque sólo opera para el periodo inmediato y no así para los subsecuentes, a diferencia de lo que sucede con el

Presidente de la República, en que es absoluta según lo declara el artículo 83 de la Constitución. Debe decretarse que la mencionada prohibición no impide que la persona que haya sido Senador o Diputado pueda ser electo para integrar la Cámara distinta a la que hubiere pertenecido, incluso dentro del periodo inmediato, lo que, por otra parte, sucede frecuentemente en la práctica política."¹¹

b) INVOLABILIDAD DE LOS DIPUTADOS Y SENADORES.

El artículo 61 Constitucional afirma que los diputados y senadores son "inviolables" por las opiniones que manifiesten en el desempeño de sus cargos y jamás podrán ser reconvenidos por ellas. Esta disposición consagra lo que se llama fuero-inmunidad, que es como un privilegio o prerrogativa que entraña irresponsabilidad jurídica.

c) EXCLUSIVIDAD EN EL DESEMPEÑO DEL CARGO

En el artículo 62 Constitucional se establece que "Los Diputados y Senadores propietarios, durante el periodo de su encargo, no podrán desempeñar ninguna otra comisión o empleo de la Federación o de los Estados por los cuales se disfrute sueldo, sin licencia previa de la Cámara respectiva; pero entonces cesarán en sus funciones representativas, mientras dure la nueva ocupación. La misma regla se observará con los diputados y senadores suplentes, cuando, estuviesen en ejercicio. La infracción de esta disposición será castigada con la pérdida del carácter de diputado o senador."

" Esta prohibición debe hacerse extensiva a los organismos descentralizados que no gozan de plena autonomía y a las empresas de participación estatal, pues aunque unas y otras son entidades distintas del Estado y están dotadas de personalidad jurídica propia su vinculación con él es tan estrecha que desde el punto de vista funcional y económico se antojan verdaderas dependencias estatales."¹²

¹¹ Ibidem, pág. 714

¹² Ibidem, pág. 715

Sin embargo, esta prohibición cesa cuando el diputado o el senador obtienen la licencia de su correspondiente Cámara para desempeñar algún cargo comprendido en ella, en cuyo caso el interesado deja de ejercitar toda función dentro del órgano legislativo a que pertenezca.

e) CASOS DE SESIONES CONJUNTAS.

Dentro del sistema bicameral implantado por nuestra Constitución, cada Cámara celebra sus sesiones ordinarias separada e independientemente, dentro del lapso de duración de los periodos respectivos, sin que ninguna de ellas pueda prorrogarse, teniendo el Presidente de la República la facultad de resolver lo que proceda en caso de que no se llegue a algún acuerdo antes de la fecha de vencimiento (Artículo 65 y 66 Constitucional). No es raro, pues, que al cierre de los periodos ordinarios de sesiones queden pendientes de tratarse cualesquier asunto por más importante que sea, ya que la prohibición constitucional de extender dichos periodos después del 31 de diciembre o del 15 de julio de cada año es contundente, sin perjuicio de que si algún negocio público lo amerita, se convoque al Congreso a sesiones extraordinarias.

Las sesiones de cada Cámara serán separadas e independientes, excepto en el caso de que se tratara de sesiones extraordinarias; asimismo, en el caso que prevé el artículo 69 Constitucional; es decir cuando el Presidente de la República acude a la iniciación del Periodo Ordinario a rendir su informe sobre el estado general que guarde la administración pública del país.

f) CAMBIO DE RESIDENCIA DE LAS CÁMARAS.

Del artículo 44 Constitucional se infiere que las Cámaras residen en el Distrito Federal; sin embargo, éstas pueden acordar su traslación a otro lugar, conviniendo "El tiempo y modo de verificarla, designando un mismo punto para la reunión de ambas" (Artículo 68 Constitucional). En caso de que difieran en cuanto al tiempo, modo y lugar, el ejecutivo terminará la diferencia eligiendo uno de los dos extremos de la cuestión.

Dicha traslación debe ser ocasional y transitoria, motivada por causas circunstanciales, sin que signifique cambio de residencia permanente. Ninguno de los Poderes de la Unión, sin la concurrencia de los restantes, podrá radicar definitivamente fuera del Distrito Federal. Esta observación se funda en lo dispuesto por el artículo 44 Constitucional que requiere que todos ellos se trasladen a otro lugar para que dicha entidad se convierta en el Estado del Valle de México, conversión que no puede operar si uno permanece dentro de ella. De la relación lógica entre los artículos 44 y 68 Constitucionales se deduce lo anterior, en el sentido de que el segundo autoriza la traslación transitoria y ocasional de ambas Cámaras, quedando los poderes Ejecutivo y Judicial dentro del Distrito Federal en tanto que el primero prevé el caso de cambio de residencia definitiva de los tres.

g) INTERDEPENDENCIA DE AMBAS CÁMARAS

Dentro del sistema bicameral existe una verdadera interdependencia entre las dos Cámaras. Por este motivo el artículo 68 Constitucional dispone que ninguna de ellas podrá suspender sus sesiones por más de tres días sin el consentimiento de la otra. Esta interdependencia se traduce en una indiscutible colaboración funcional; revela, además, que la labor legislativa no puede ser realizada sin la concurrencia de ambas Cámaras, salvo en los casos en que cada una de ellas tenga facultades exclusivas no relacionadas con la expedición de leyes.

h) TERMINOLOGÍA EN LOS ACTOS DE LAS CÁMARAS

En virtud del artículo 70 Constitucional, toda resolución del Congreso de la Unión tiene carácter de ley o decreto. Ambas denominaciones no sólo tienen implicación terminológica o meramente formal, sino que expresan la distinta naturaleza intrínseca y material de actos que provienen de dicho organismo. Así cuando se trata de la creación de normas jurídicas, generales, abstractas e impersonales, el acto respectivo es una ley; en tanto que los actos no legislativos (es decir, los políticos administrativos y los políticos

jurisdiccionales que estén dentro de su competencia constitucional) son decretos en sentido estricto, teniendo como atributos la particularidad, la concreción y la personalidad.

i) POTESTAD PARA INICIAR LEYES.

El artículo 71 Constitucional fracción II en relación con el ejercicio de esta facultad, nos dice que los Diputados y Senadores se encuentran en una situación de inferioridad respecto al Presidente de la República y a las legislaturas de los Estados, quienes también pueden iniciar leyes. Esta desigualdad se manifiesta en las iniciativas de leyes que formulan los Diputados o Senadores, las cuales deben sujetarse a los trámites consignados en la legislación interna del Congreso de la Unión, en tanto que las que presenta el Ejecutivo Federal o las legislaturas de los Estados se turnan inmediatamente a la comisión para su dictamen.

j) QUÓRUM

El artículo 63 Constitucional nos dice que para que las Cámaras puedan actuar se necesita que haya quórum; es decir, que esté reunido cuando menos determinado número de representantes. Una vez que esté satisfecho el Quórum las resoluciones se adoptan por mayoría.

Por regla general consignada en el artículo 63, el quórum en el Senado se integra por dos terceras partes de sus miembros, y en la Cámara de Diputados por más de la mitad de los suyos. Hay, sin embargo, un caso de Quórum especial respecto a la Cámara de Diputados previsto en el artículo 84 Constitucional.

I.4 ESTRUCTURA LEGAL DEL CONGRESO DE LA UNIÓN.

El Congreso de la Unión es el organismo bicamaral en el que se deposita el poder legislativo federal, o sea, la función soberana o de Imperio del Estado Mexicano consistente en crear normas jurídicas abstractas, generales e impersonales llamada "Leyes" en sentido material.

Nuestra Carta Magna en su Título Tercero, Capítulo II, hace referencia al poder legislativo o Congreso de la Unión; a este respecto el artículo 50 Constitucional dice: " El poder legislativo de los Estados Unidos Mexicanos se deposita en un Congreso General, que se dividirá en dos Cámaras, una de Diputados y otra de Senadores."

Asimismo, el título tercero, Capítulo II, Sección I, hace referencia a la composición e integración de la Cámara de Diputados; a la forma en que se dará la Demarcación territorial; a las bases de la elección de los doscientos diputados según el principio de representación proporcional; a los requisitos necesarios para ser Diputado; a la Integración de la Cámara de Senadores; a los requisitos necesarios para ser Senador; a lo referente a reelección en el caso de Diputados y Senadores; a la validez de las elecciones de éstos mismos; a la inviolabilidad de las opiniones que manifiesten éstos en el desempeño de sus cargos; a la apertura de sesiones; a las sanciones a que se hacen acreedores los Diputados y Senadores en caso de no asistir a las sesiones; a los periodos de sesiones ordinarias y extraordinarias; a la residencia de las cámaras; a la apertura de sesiones ordinarias del primer periodo del Congreso; y por último, al carácter de ley o de decreto que tendrá cualquier resolución del Congreso.

Por otro lado, la Sección II hace referencia a la iniciativa y formación de las leyes; la Sección III, a las facultades del Congreso, así como a las facultades exclusivas de la Cámara de diputados y de senadores; y la sección IV, a la Comisión permanente.

Todo lo antes mencionado consagrado en los artículos 50 al 79. He aquí pues a grandes rasgos la estructura legal del Congreso de la Unión, objeto de estudio de este trabajo.

I.4.1 CONGRESO GENERAL.

En México, la Institución representativa o parlamentaria es generalmente denominada por la Constitución, por su Ley Orgánica y por su Reglamento, como "Congreso General", pero comúnmente se le ha denominado "Congreso de la Unión".

Congreso (derivado del latín *Congresus*, *Congredi*, marchar juntamente, reunirse), es la asamblea, reunión, junta de personas para deliberar sobre ciertos asuntos. También se llama Congreso al edificio donde se reúne la asamblea. Unión, por otro lado, (del latín *Unio*, *Unionis*) denota asociación de dos o varias cosas en una sola; o bien, conjunción, enlace de personas, de sociedades o colectividades con el objeto de conseguir un fin común.

Así pues Congreso de la Unión significa reunión o asamblea de los individuos que forman un todo para tratar asuntos de interés común. El Congreso de la Unión es un organismo constituido, no en una asamblea constituyente, pues su existencia, facultades y funcionamiento derivan de la Ley Fundamental que lo instituye, y aunque tiene la potestad de reformar y adicionar la Constitución con la colaboración de la legislaturas de los Estados (artículo 135), esta atribución no implica el ejercicio del poder constituyente propiamente dicho, pues no le compete alterar ni sustituir los principios jurídicos, sociales o políticos cardinales en que descansa el ordenamiento supremo, lo que no entrañaría reformarlo o adicionarlo, sino variarlo substancialmente o esencialmente, fenómeno que sólo incumbe al Pueblo.

Por otra parte, al aseverarse que en el Congreso de la Unión se deposita el Poder Legislativo Federal, diametralmente distinto al Poder Constituyente, no debe suponerse que este organismo no desempeñe funciones que no estriben en elaborar leyes, pues la creación legislativa es su principal tarea, su competencia constitucional.

El Congreso de la Unión se integra de "trescientos Diputados electos según el principio de votación mayoritaria relativa, mediante el sistema de distritos electorales uninominales, y doscientos Diputados que serán electos según el principio de representación proporcional, mediante el sistema de listas regionales, votadas en circunscripciones plurinominales." (Artículo 53 Constitucional); y de "128 Senadores, de los cuales, en cada Estado y en el Distrito Federal, dos serán elegidos según el principio de votación mayoritaria relativa y uno será asignado a la primera minoría. Los 32 Senadores restantes serán elegidos según el principio de representación proporcional, mediante el sistema de listas votadas en una sola, circunscripción plurinominal nacional. Así pues el Congreso de la Unión esta integrado por 500 Diputados y 128 Senadores." (Artículo 56 Constitucional).

El Congreso sesionará a partir del primero de septiembre sin prolongarse más allá del 15 de diciembre (primer periodo de tres meses y medio), excepto cuando el Presidente de la República inicie su encargo, en cuyo caso las sesiones podrán extenderse hasta el 31 de diciembre (primer periodo 4 meses). El segundo periodo de sesiones, cuya duración será de un mes y medio, se llevará a cabo del 15 de marzo al 30 de abril. En suma, en congreso sesionará durante 5 meses, o 5 meses o 17 días cuando el Presidente inicie su encargo.

Las Cámaras no pueden abrir sus sesiones ni ejercer su cargo sin la concurrencia, en cada una de ellas, de más de la mitad del número total de sus miembros; pero los presentes de una y otra deberán reunirse el día señalado por la ley y compeler a los ausentes a que concurran dentro de los treinta días siguientes, con la advertencia de que si no lo hicieren se entenderá por este solo hecho, que no aceptan su encargo, llamándose luego a los suplentes, los que deberán presentarse en un plazo igual, y si

tampoco lo hiciesen, se declarará vacante el puesto y se convocará a nuevas elecciones.

Se entiende también que los Diputados o Senadores que falten diez días consecutivos, sin causa justificada o sin previa licencia del presidente de su respectiva Cámara con la cual se dará conocimiento a ésta, renuncian a concurrir hasta el periodo inmediato, llamándose desde luego a los suplentes.

Si no hubiese quórum para instalar cualquiera de las Cámaras, o para que ejerzan sus funciones una vez instaladas, se convocará inmediatamente a los suplentes para que se presenten con la mayor brevedad a desempeñar su cargo, entretanto transcurren los treinta días de que antes se habla.

Incurrirán en responsabilidad y se harán acreedores a las sanciones que la ley señale, quienes habiendo sido electos diputados o senadores, no se presenten, sin causa justificada a juicio de la Cámara respectiva, a desempeñar el cargo dentro del plazo señalado en el primer párrafo de este artículo. También incurrirán en responsabilidad, que la misma ley sancionará, los partidos políticos nacionales que habiendo postulado candidatos en una elección para diputados o senadores, acuerden que sus miembros que resultaren electos no se presenten a desempeñar sus funciones. (Artículo 63 Constitucional).

1.4.2 DE LA ELECCIÓN E INSTALACIÓN DEL CONGRESO.

Los miembros del Congreso son elegidos mediante sufragio directo; la Cámara de Diputados estará integrada por trescientos Diputados elegidos según el principio de votación mayoritaria relativa, mediante el sistema de Distritos electorales uninominales, y doscientos Diputados que serán electos según el principio de representación proporcional, mediante el sistema de listas regionales, votadas en circunscripciones

plurinominales; la Cámara de Senadores, por otro lado, se integrará por 128 Senadores, de los cuales, en cada Estado y en el Distrito Federal, dos serán elegidos según el principio de votación mayoritaria relativa y uno será asignado a la primera minoría. Para estos efectos los partidos políticos deberán registrar una lista con dos fórmulas de Candidatos. La Senaduría de primera minoría le será asignada a la fórmula de Candidatos que encabece la lista del partido político que, por sí mismo, haya ocupado el segundo lugar en número de votos en la entidad de que se trate. Los 32 Senadores restantes serán elegidos según el principio de representación proporcional, mediante el sistema de listas votadas en una sola circunscripción plurinominal nacional. La ley establecerá las reglas y fórmulas para estos efectos.

La Cámara de Senadores se renovará en su totalidad cada seis años. (Artículos 52 y 56 Constitucionales). Los Senadores o Diputados al Congreso de la Unión no podrán ser reelectos para el periodo inmediato. Los Senadores y Diputados suplentes podrán ser electos para el periodo inmediato con el carácter de propietarios, siempre que no hubieren estado en ejercicio; pero los Senadores y Diputados propietarios no podrán ser electos para el periodo inmediato con el carácter de suplentes (Artículo 59 Constitucional).

Al quedar instalado el Congreso de la Unión, éste será legalmente apto para ejercer sus funciones, a partir de la declaración de apertura de sesiones.

LA COMISION PERMANENTE.

El maestro Tena Ramírez establece que los orígenes de este organismo los encontramos en el régimen jurídico aragonés del siglo XIII. Este autor afirma que "Durante el tiempo en que las Cortes no actuaban, funcionaba una comisión compuesta por dos miembros de cada uno de los cuatro brazos o clases en que se dividía la asamblea parlamentaria de aquel reino. Dicha comisión reemplazaba a las Cortes en

dos de las principales funciones e éstas: administrar los subsidios y velar por la observancia de los fueros." 13

Nuestra Constitución consagra en sus artículos 78 y 79 lo relativo a la Comisión Permanente, artículos que a la letra dicen:

Art. 78.- Durante los recesos del Congreso de la Unión habrá una Comisión Permanente compuesta de 37 miembros de los que 19 serán Diputados y 18 Senadores, nombrados por sus respectivas Cámaras la víspera de la clausura de los periodos ordinarios de sesiones. Para cada titular las Cámaras nombrarán de entre sus miembros en ejercicio, un sustituto.

Art. 79 La Comisión Permanente, además de las atribuciones que expresamente le confiere esta Constitución, tendrá las siguientes:

- I. Presentar su consentimiento para el uso de la Guardia Nacional, en los casos de que habla el artículo 76, fracción IV;
- II. Recibir, en su caso, la protesta del Presidente de la República;
- III. Resolver los asuntos de su competencia, recibir durante el receso del Congreso de la Unión las iniciativas de ley y proposiciones dirigidas a las Cámaras, y turnarlas para dictamen a las comisiones de la Cámara a la que vayan dirigidas; a fin de que despachen en el inmediato periodo de sesiones;
- IV. Acordar por sí o a propuesta del Ejecutivo la convocatoria del Congreso, o de una sola Cámara, a sesiones extraordinarias, siendo necesario en ambos casos el voto de las dos terceras partes de los individuos presentes. La convocatoria señalará el objeto u objetos de las sesiones extraordinarias;
- V. Otorgar o negar su ratificación a la designación del Procurador General de la República, que le someta el titular del Ejecutivo Federal;
- VI. Conceder licencia hasta por treinta días al Presidente de la República y nombrar el interino que supla esa falta;

¹³ Tena Ramírez, Felipe. Derecho Constitucional Mexicano, 29ª ed., Editorial Porrúa, México 1995, pág. 238.

VII. Ratificar los nombramientos que el Presidente de la República 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;

VIII: Conocer y resolver sobre las solicitudes de licencia que le sean presentadas por los legisladores federales;

IX. (Derogada).

I.5 FACULTADES EXCLUSIVAS DEL CONGRESO DE LA UNIÓN

Estas consisten en las atribuciones que en favor de este organismo establece la Constitución para elaborar normas jurídicas abstractas, impersonales y generales llamadas leyes en sentido material o intrínseco, las cuales por emanar de él asumen paralelamente el carácter formal de tales.

En otras palabras, un acto jurídico de Imperio presenta la naturaleza de la ley desde el punto de vista constitucional cuando, además de reunir los atributos materiales ya expresados (Aspecto intrínseco), proviene del congreso (Aspecto extrínseco). En suma, "debe recordarse que sin los elementos intrínsecos o materiales ningún acto del Congreso de la Unión es ley en el sentido jurídico constitucional del Concepto, pues configuraría una ley primitiva que sólo presenta el aspecto formal de la ley y cuya aplicación está prohibida por el artículo 13 de nuestra Constitución Política" ¹⁴

Debe tomarse en cuenta que cuando nuestra Constitución emplea el término ley, conjunta estos dos aspectos, pues aunque en determinados casos conceda facultades a órganos de autoridad distinta al Congreso de la Unión, las normas que éstos expiden no son propiamente leyes a pesar que la naturaleza material de unas y otras sea la misma.

Ahora bien, el conjunto de estas facultades son el fundamento de la competencia legislativa del Congreso de la Unión. Esta competencia puede ser abierta o cerrada; es decir, enunciativa o limitativa. Es abierta o enunciativa cuando dicho organismo actúa como legislatura del Distrito Federal y cerrada o imitativa en el caso de que funja como legislatura Federal o Nacional; esto es, para toda la República.

La competencia legislativa cerrada se deriva puntual y estrechamente del principio consagrado en el artículo 124 Constitucional, el cual le otorga un sistema de facultades expresas a las autoridades federales, y reservadas para las de los Estados. El Congreso de la Unión, a título de cuerpo legislativo federal, sólo puede expedir leyes en

¹⁴ Burgoa, Ignacio, ob. cit., pág. 643.

las materias que expresamente le señala la Constitución y como legislatura del Distrito Federal en todas aquellas que, por exclusión, no están previstas constitucionalmente de modo explícito.

En consecuencia, el Congreso de la Unión desempeña dos tipos de actividades legislativas respecto a *imperium* espacial o territorial de las leyes que elabora; a saber: la que concierne al ámbito nacional y la que atañe a la esfera de la citada entidad federativa, dentro de cuyo territorio, por ende, rigen los dos tipos de normas jurídicas en las materias de regulación correspondiente, y que no sólo son esencialmente distintas sino excluyentes.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos consagra en su Artículo 73 las funciones del Congreso de la Unión, mismas que pueden ser ejercidas conjunta o sucesivamente por ambas Cámaras o separada y sucesivamente por cada una de ellas. Así pues, el Congreso tiene facultad:

I. Para admitir nuevos Estados a la Unión Federal;

II. (Derogada);

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

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

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

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

4º Que igualmente se oiga al Ejecutivo de la Federación, el cual enviará su informe dentro de siete días, contados desde la fecha en que le sea pedido;

5º Que sea votada la erección del nuevo Estado por dos terceras partes de los diputados y senadores presentes en sus respectivas Cámaras;

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 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 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 del 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;

Para crear y suprimir empleos públicos de la federación y señalar, aumentar o disminuir sus dotaciones;

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 las 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 al 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 conexidad con delitos federales;

XXII. Para conceder amnistias 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;

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);

XXIX-A. Para establecer contribuciones:

1° Sobre el comercio exterior

2° Sobre el aprovechamiento y explotación de los recursos naturales comprendidos en los párrafos 4° y 5° del artículo 27;

3° Sobre instituciones de crédito y sociedades de seguros.

4° Sobre servicios públicos concesionados o explotados directamente por la federación;

y

5° 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;

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

XXIX-C. Para expedir las leyes que establezcan la concurrencia del Gobierno Federal, de los Estados y de los Municipios, en el ámbito de sus respectivas competencias, en materia de asentamientos humanos, con objeto de cumplir los fines previstos en el párrafo tercero del artículo 27 de esta Constitución;

XXIX-D. Para expedir leyes sobre planeación nacional del desarrollo económico y social;

XXIX-E. Para expedir leyes para la programación, promoción, concertación y ejecución de acciones de orden económico, especialmente las referentes al abasto y otras que tengan como fin la producción suficiente y oportuna de bienes y servicios, social y nacionalmente necesarios;

XXIX-F. Para expedir leyes tendientes a la promoción de la inversión mexicana, la regulación de la inversión extranjera, la transferencia de tecnología y la generación, difusión y aplicación de los conocimientos científicos y tecnológicos que requiere el desarrollo nacional;

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

XXIX-H. Para expedir leyes que instituyan tribunales de lo contencioso administrativo, dotados de plena autonomía para dictar sus fallos, y que tengan a su cargo dirimir las controversias que se susciten entre la administración 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.

En resumen, podemos decir que El Congreso de la Unión tiene como facultades exclusivas: el admitir nuevos Estados en la Unión Federal; o formarlos dentro de los límites de los existentes; se requiere para ello una población mínima de 120 000 habitantes con elementos suficientes para proveer su existencia política, cuya legislatura deberá rendir informe dentro de los seis meses siguientes a la proposición de su nacimiento, cuyo ejecutivo de la Federación deberá rendir informe en cuanto se le solicite, y ser aprobado por las dos terceras partes de las respectivas Cámaras. Además, la resolución del Congreso deberá ser ratificada por la mayoría de las legislaturas de los estados, previo examen de la copia del expediente, una vez que

medie el consentimiento de las legislaturas del estado de cuyo territorios trate. De no existir este último consentimiento, la rectificación deberá ser hecha por las dos terceras partes del total de las legislaturas de los demás estados. Estas facultades se ejercen para determinar clara y específicamente el territorio de cada estado, terminando así las diferencias entre éstos, excepto cuando dichas diferencias sean de carácter contencioso. Por otro lado, el Congreso de la Unión posee la facultad de cambiar la residencia de los Supremos Poderes de la Federación, y para legislar en todo lo relativo al Distrito Federal (Artículo 122 Constitucional) sometiéndose a las bases del gobierno, a los ordenamientos legales y reglamentos; determinando los nombramientos de magistrados del Tribunal Superior de Justicia y todo lo relacionado a la organización del Ministerio Público. Asimismo, el Congreso asignará las contribuciones necesarias para cubrir el presupuesto, aprobará empréstitos, y ofrecerá el reconocimiento y pago de la deuda nacional. Además impedirá que en el comercio, de estado a estado, se establezcan restricciones; legislará en toda la República sobre hidrocarburos, minería, industria cinematográfica, comercio, juegos con apuestas y sorteos, servicios de banca y crédito, energía eléctrica y nuclear para establecer el Banco de Emisión único y para expedir las leyes del trabajo reglamentarias del artículo 123.

Las cámaras de diputados y senadores crearán y suprimirán empleos públicos de la Federación y señalarán, aumentarán o disminuirán sus dotaciones. Podrán declarar la guerra en vista de los datos que le presentan al Ejecutivo y dictarán las leyes para presas de mar y tierra, además de expedir las relativas al derecho marítimo, de paz y de guerra; apoyarán a las instituciones armadas de la Unión reglamentando su organización y servicio; darán reglamentos para la Guardia Nacional y dictarán leyes sobre nacionalidad, condición jurídica de los extranjeros, ciudadanía, naturalización, colonización, emigración e inmigración, y salubridad general de la República.

Estas mismas facultades, que se ejercen separada y sucesivamente por cada una de las cámaras, también se establecen para dictar leyes sobre vías generales de comunicación, sobre postas y correos; para expedir leyes sobre el uso y aprovechamiento de las aguas de jurisdicción federal; y para establecer casas de

moneda, fijando las condiciones de las mismas, y determinar el valor relativo de la moneda extranjera además de adaptar un sistema general de pesas y medidas.

Asimismo, fijarán las reglas a que deban sujetarse la ocupación y enajenación de terrenos baldíos y el precio de éstos; expedirán las leyes de organización del cuerpo diplomático y del cuerpo consular mexicano. Definirán los delitos y faltas contra la Federación y fijarán los castigos que por ello deban imponerse; conceder amnistías por delitos cuyo conocimiento pertenezca a los tribunales de la Federación.

Por medio de estas facultades, ejercidas separada y sucesivamente por las Cámaras, se expedirá la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor, se establecerán organizaciones y se sostendrán escuelas rurales, elementales, superiores, secundarias y profesionales, museos, bibliotecas, observatorios y demás institutos concernientes a la cultura general; se legislará, asimismo, sobre monumentos arqueológicos, artísticos e históricos de interés nacional, coordinando la educación en toda la República.

"Establecerán las contribuciones sobre comercio exterior, sobre el aprovechamiento y explotación de los recursos naturales; sobre las instituciones de crédito y sociedades de seguros, y sobre los servicios públicos concesionados y explotados por la Federación; y sobre contribuciones especiales.

Legislarán sobre las características y uso de la bandera, el escudo y el himno nacionales. Expedirán las leyes para la programación, promoción, concertación y ejecución de acciones económicas referentes al abasto, y otras que tengan como fin la producción suficiente y oportuna de bienes y servicios, sociales y nacionalmente necesarios: las leyes tendientes a la promoción de la inversión mexicana y la regulación de la extranjera, así como la transferencia de tecnología y conocimiento científico que requiere el desarrollo nacional.

Además, expedirán las leyes que sean necesarias con el objeto de hacer efectivas las facultades anteriores y todas las otras concedidas a los Poderes de la Unión." ¹⁵

Cabe destacar que el artículo 73 constitucional se ha reformado en 39 ocasiones, durante los siguientes años: 1921, 1928, 1929, 1933, 1934, 1935, 1940, 1942, 1944, 1946, 1947, 1949, 1951, 1966, 1967, 1971, 1974, 1975, 1976, 1977, 1982, 1983, 1987, 1990, 1993 y 1994.

Finalmente podemos clasificar las facultades del Congreso de la Unión de la siguiente manera:

- 1.- Facultades de competencia tributaria
- 2.- Facultades de competencia no tributaria
- 3.- Facultades relacionadas con asentamientos humanos
- 4.- Facultad legislativa de auto-estructuración
- 5.- Facultades en materia económica
- 6.- Facultades en materia ecológica
- 7.- Facultades en materia contencioso-administrativa
- 8.- Facultades implícitas
- 9.- Creación de entidades paraestatales.

I.5.1 FACULTADES EXCLUSIVAS DE LA H. CÁMARA DE DIPUTADOS

Las facultades exclusivas de la Cámara de Diputados son aquellas que se conciben constitucionalmente como propias; es decir, sin que en su ejercicio intervenga el Senado. Dentro del sistema bicameral adoptado por la Constitución, dichas facultades no corresponden de modo absoluto a la función legislativa, ya que toda ley debe ser

¹⁵ Cravioto Cortez, Carlos. ob cit. pág. 56.

expedida por el Congreso de la Unión, o sea, mediante la colaboración ineludible de las dos Cámaras.

El artículo 74 Constitucional nos dice cuáles son las facultades exclusivas de la Cámara de Diputados, mismo que a la letra dice:

Art. 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 esta 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 cubrirlos, 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.

V. Declarar si hay o no lugar a proceder penalmente contra los servidores públicos que hubieren incurrido en delito en los términos del artículo 111 de esta Constitución; y fungir como órgano de acusación en los juicios políticos que contra éstos se instaren;

VI. (Derogada);

VII. (Derogada);

VIII. Las demás que le confiere expresamente esta Constitución.

En resumen, podemos decir "que las facultades exclusivas de la Cámara de Diputados son:

1.- Erigirse en Colegio Electoral para ejercer las atribuciones respecto a la elección de Presidente de la República.

2.- Vigilar el exacto desempeño de las funciones de la Contaduría Mayor y la facultad para nombrar a los integrantes, jefes y demás empleados de esta oficina.

3.- Facultad exclusiva para examinar, discutir y aprobar anualmente el Presupuesto de Egresos de la Federación y del Departamento del Distrito Federal; así como la revisión y aprobación de la Cuenta Pública del año anterior.

- 4.- Conocer las acusaciones por delitos comunes u oficiales, que se hagan a los funcionarios públicos que gozan de fuero constitucional (Senadores y Diputados al Congreso de la Unión, ministros de la Suprema Corte de Justicia, secretarios de Estado, procurador general y Presidente de la República), así como para erigirse en gran jurado para declarar si procede o no dicha acusación, y dado el caso formular la acusación ante la Cámara de Senadores, y desaforar a los funcionarios para que contra ellos se pueda ejercer acción penal, sin prejuzgar sobre su presunta culpabilidad.
- 5.- Otorgar o negar su aprobación a los nombramientos de magistrados del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal que le someta el Presidente de la República.
- 6.- Demás facultades que la confiere expresamente la Constitución."¹⁶

1.5.2 FACULTADES EXCLUSIVAS DEL LA CÁMARA DE SENADORES.

Al igual que la Cámara de Diputados, la de Senadores tiene por mandato expreso de nuestra Carta Magna, facultades que ejercen en forma exclusiva, separada y no sucesiva, respecto de su colegisladora.

El artículo 76 Constitucional nos dice cuáles son las facultades exclusivas de la Cámara de Senadores, mismo que a la letra dice:

Art. 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 del Procurador General de la República, 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;

¹⁶ Ibidem. pág 57

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;

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;

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 de 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, conforma 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;

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 mediante un conflicto de armas. Es 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 redundan 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.

Así pues, al igual que la Cámara de Diputados, la de senadores tiene por mandato expreso de la ley constitucional, atribuidas facultades para que en forma exclusiva las ejerza, separada y no sucesivamente respecto de su colegisladora.

Dentro de las facultades exclusivas más importantes figuran:

1. Analizar la política exterior desarrollada por el Ejecutivo Federal, aprobar los tratados internacionales y convenciones diplomáticas que celebre el Ejecutivo de la Unión.

2.- Ratificar los nombramientos de ministros, agentes diplomáticos, cónsules generales, y empleados superiores del Ejército, la Armada y la Fuerza Aérea Nacionales, que designe el Ejecutivo Federal. Aprobar solicitudes de licencias o renunciaciones de dichos funcionarios, a que les someta el Presidente.

3.- Avalar la autorización del Ejecutivo sobre salida de tropas nacionales, paso de tropas extranjeras, y estación de escuadras de otra potencia.

4.- Dar su consentimiento para que el Ejecutivo pueda disponer de la Guardia Nacional fuera de sus respectivos estados, fijando la fuerza necesaria.

5.- La fracción V faculta al Senado, cuando hayan desaparecido todos los poderes constitucionales de un Estado, a nombrar un gobernador provisional, quien convocará a elecciones conforme a las leyes constitucionales del mismo Estado. El nombramiento de gobernador se hará por el Senado, de entre los propuestos en terna por el Presidente de la República. Asimismo resolver las cuestiones políticas que surjan entre los poderes de ese Estado.

6.- Se erigir en Jurado de Sentencias en caso de juicios políticos a servidores Públicos.

7.- Las demás que la Constitución le atribuye.¹⁷

¹⁷ *Ibidem.*, pág. 58

CAPÍTULO II

LEY DE INGRESOS DE LA FEDERACIÓN.

ANTECEDENTES.

DE LA INICIATIVA Y FORMACIÓN DE LAS LEYES.

LA LEY

CARACTERÍSTICAS DE LA LEY.

EL PROCESO LEGISLATIVO.

CARACTERÍSTICAS DE LA LEY DE INGRESOS.

ANÁLISIS DE LA LEY DE INGRESO DE 1998 A 1997.

CAPÍTULO II LEY DE INGRESOS DE LA FEDERACIÓN

II.1 ANTECEDENTES

Históricamente, las costumbres fueron anteriores a la obra del legislador. En los estadios primitivos de la evolución social existía una serie de costumbres indiferenciadas, mezcla de prescripciones éticas, religiosas, convencionales y jurídicas.

Al independizarse el Derecho de la religión y de la moral, éste conservó su naturaleza consuetudinaria. Fue entonces que surge el proceso legislativo, dando paso a su vez a la aparición de los primeros códigos. La historia evidencia, en este sentido, un fuerte impulso hacia el derecho escrito: las recopilaciones de Justiniano que forman el fondo del derecho romano; las cartas que en la Edad Media establecían los derechos respectivos del Señor hacia sus súbditos; las grandes ordenanzas que bajo el poder de Luis XV y Luis XVI señalaron una importante ofensiva del derecho legislativo contra el consuetudinario; las primeras constituciones escritas que los diversos Estados de América del Norte formularon; los códigos prusiano y bárbaro que abrieron la era de las codificaciones y cuya floración más reciente se extendió bajo el periodo napoleónico; todos éstos, pues, son algunos testimonios de la tendencia histórica que hemos señalado líneas arriba.

La tendencia siempre creciente hacia la codificación del Derecho, es una exigencia de seguridad jurídica. A pesar de su espontaneidad, el derecho consuetudinario carece de una formulación precisa, lo que dificulta su aplicación y estudio; por otra parte, su ritmo es demasiado lento. El derecho legislativo, en cambio, además de su precisión y carácter sistemático, puede modificarse con mayor rapidez y se adapta mejor a las necesidades de la vida moderna; motivo por el cual en nuestros días el Derecho escrito cuenta con un sitio preponderantemente importante.

Entendemos que para alcanzar los fines del Estado es indispensable que éste realice determinadas actividades que tienen como contenido las atribuciones del mismo; así, pues, los actos que le competen ejecutar de acuerdo con su propia naturaleza son distintos a los que competen a los individuos en particular. Para que el Estado pueda ejercitarlos, su conducta se divide en tres grandes sectores (la división de poderes), y corresponde a cada uno de ellos la cristalización de una función, ya que el Estado es un ente abstracto que requiere de personas para realizar la voluntad estatal, siendo estos sectores los diferentes órganos encargados de desempeñar las funciones de la potestad soberana.

"El Congreso de la Unión de los Estados Unidos Mexicanos desempeña dentro del marco de las atribuciones del Estado, la función legislativa. El efecto o producto de la actividad legisladora es precisamente la ley o los decretos."¹⁸

Varios son los sucesivos actos que implica la función legislativa; éstos definen el proceso legislativo cuya realización corresponde al Poder Legislativo, aunque no de manera exclusiva ya que el Ejecutivo y aún el Judicial concurren también al referido proceso.

Cabe destacar que la función legislativa se puede estudiar desde dos puntos de vista: "desde el punto de vista formal, la función legislativa es la actividad que el Estado realiza por conducto de los órganos que de acuerdo con el régimen constitucional forman el Poder Legislativo."¹⁹

En México, la función legislativa formal es la que realiza el Congreso Federal compuesto por la Cámara de Diputados y la Cámara de Senadores; entra también en el concepto de función legislativa formal el conjunto de actos que de cada una de las Cámaras puede realizar en forma exclusiva, derechos consagrados en nuestra Constitución en los artículos 73, 74 y 76.

¹⁸ Cravioto Cortez, Carlos, ob. cit. págs. 37-46.

¹⁹ Fraga, Gabino, Derecho Administrativo, 3ª. ed., Editorial Porrúa, México 1993, pág. 37.

El concepto de función legislativa formal, en oposición al de función legislativa material, no es simplemente teórico, como pudiera pensarse, sino que tiene su base en el Derecho Positivo Mexicano, ya que el artículo 70 Constitucional dispone que "Toda resolución del Congreso tendrá carácter de Ley o Decreto".

Del carácter formal del acto legislativo se deriva el principio de la "Autoridad formal de la Ley", lo cual significa que todas las resoluciones del Poder Legislativo no pueden ser derogadas, modificadas o aclaradas mas que por otra resolución del mismo Poder, y siguiendo los mismos procedimientos que se llevan a cabo para la formación de la resolución primitiva.

Este principio se encuentra consignado en forma expresa en la fracción f) del artículo 72 de la Constitución: "En la interpretación, reforma o derogación de las leyes o decretos, se observan los mismo trámites establecidos para su formación."

De este principio de la autoridad formal de la ley se originó en nuestro país la práctica de someter al Poder Legislativo y dar forma de ley a actos que no están en las facultadas de dicho Poder, pero a los cuales se trató de dar la fijeza y estabilidad que derivan de las múltiples formalidades a que está sujeto el acto legislativo.

" En efecto, como entre las facultades atribuidas al Congreso no está la de aprobar otros actos que los que expresamente se le atribuyen ni tiene ninguno de los Poderes facultad para ampliar la esfera de competencia que la Constitución señala, la intervención del Poder Legislativo, es jurídicamente ineficaz y no da ningún valor al acto al cual se refiere, de manera que puede afirmarse que el principio de autoridad formal de la ley sólo se refiere a los actos del Poder Legislativo realizados dentro de la esfera de su competencia."²⁰

²⁰ibidem, pág. 38.

Como una consecuencia derivada de la autoridad formal de las leyes, se encuentra la de la clasificación de las mismas, por razón del Poder que en ellas interviene y del procedimiento para su formación y para su modificación. Dicha clasificación puede dividirse en dos categorías:

a) Las leyes Constitucionales: son las que emanan del Poder Legislativo Constituyente, después de un procedimiento laborioso y complicado, fundado en el artículo 175 de la Constitución que señala: "La presente Constitución puede ser adicionada o reformada. Para que las adiciones y reformas lleguen a ser parte de la misma, se requiere que el Congreso de la Unión, por el voto de las dos terceras partes de los individuos presentes, acuerden las reformas o adiciones y que éstas sean aprobadas por la mayoría de las legislaturas de los Estados. El Congreso de la Unión o la comisión permanente en su caso harán el computo de los votos de las legislaturas y la declaración de haber sido aprobadas las adiciones o reformas."

La definición de Ley Constitucional desde el punto de vista formal se precisa, pues, por el procedimiento más complicado de su elaboración y por el órgano especial que en ella interviene, independientemente de su contenido.

b) Las leyes ordinarias, comunes o secundarias: emanan del Poder Legislativo ordinario, y son objeto de un procedimiento más sencillo que el previsto para la ley Constitucional. En nuestro país, el Poder Legislativo ordinario o constituido está formado por el Congreso General, compuesto por la Cámara de Diputados y la de Senadores. El procedimiento para la elaboración de las leyes se limita, por otra parte, a la aprobación del proyecto por las dos Cámaras.

Se ha pretendido que además de leyes constitucionales y leyes ordinarias, existen otras categorías, como son las de leyes orgánicas o reglamentarias y de leyes que emanan de la Constitución.

Respecto de las leyes orgánicas y de las reglamentarias podemos afirmar que desde el punto de vista formal no existe ninguna diferencia que las separe de las ordinarias, ya que al igual que éstas, son elaboradas por el Poder Legislativo constituido, siguiendo el procedimiento normal consagrado en el citado artículo 72 de la Constitución.

De tal manera que por este concepto las leyes llamadas orgánicas y las reglamentarias tienen la misma autoridad formal que las leyes ordinarias, sin que haya razón para darles preeminencia sobre estas últimas. Es cierto que algunos preceptos constitucionales –entre los cuales pueden citarse los contenidos 7º, 31 fracc. III y 73 fracción IV– no pueden proporcionar una base para concluir que la ley orgánica tiene una autoridad formal mayor que la ordinaria, pues es tanto como afirmar que aquélla está sujeta en su formación a un procedimiento más complicado que la última, lo cual no podrá demostrarse con los textos constitucionales.

Lo más que puede admitirse para no destruir la terminología, es considerar a las leyes orgánicas y a las reglamentarias como especies dentro del género "Leyes Ordinarias", y aplicar respectivamente esas denominaciones a las normas que regulan la formación y funcionamiento de órganos de poder público o que concretan y desarrollan bases establecidas en la Constitución.

Se dice, por otra parte, que hay una categoría de leyes cuya calidad de supremas es reconocida por el artículo 133 de nuestra Carta Magna, al establecer que "Esta Constitución, las leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella y todos los tratados que estén de acuerdo con la misma, celebrados y que se celebren por el Presidente de la República, con la aprobación del Senado, serán la ley suprema en toda la Unión. Los jueces de cada Estado se arreglarán a dicha Constitución, leyes y tratados, a pesar de las disposiciones en contrario que pueda haber en las Constituciones o leyes de los Estados."

Sin embargo, la redacción misma del precepto da una idea muy clara de que su objeto es resolver el conflicto entre leyes federales y las leyes locales que pudieran contradecirlas.

El principio de la autoridad formal de la ley es el único que puede dar el criterio necesario para resolver algunos conflictos que lleguen a suscitarse con motivo de la vigencia de una legislación determinada.

Por razón del principio indicado, una ley respecto de la cual se han satisfecho todos los requisitos indispensables para su formación adquiere desde el momento de su promulgación por el Ejecutivo que le da autenticidad, y ejecutoriedad, el carácter de un acto legislativo formal que no puede ser derogado ni modificado sino por otro acto que tenga el mismo carácter, y eso a pesar de que la primera ley señale o tenga, por aplicación de principios generales, una fecha posterior de vigencia (Artículo 3 del Código Civil del Distrito Federal).

Al mismo tiempo, y como consecuencia del mismo principio, la ley formulada con posterioridad deroga a la anterior, a pesar de que los preceptos de esta última no hayan empezado a regir por no haberse cumplido la condición o el plazo establecido para entrar en vigencia.

La función legislativa también puede apreciarse desde un punto de vista objetivo o material; o sea, prescindiendo de su autor o de la forma como se realiza y sólo se considera la naturaleza intrínseca del acto en el cual se concreta y exterioriza: la ley.

La ley está constituida por una manifestación de voluntad encaminada a producir un efecto de derecho. Es decir, la ley sustancialmente constituye un acto jurídico.

El efecto de derecho que produce la ley es el que viene a darle su carácter distintivo, pues como quedó indicado con anterioridad, una de las clasificaciones de los actos jurídicos se basa precisamente en el efecto que a consecuencia de ellos se origina.

"Tomando en cuenta la clasificación podemos afirmar que la ley desde el punto de vista material se caracteriza por ser un acto que crea, modifica o extingue una situación jurídica general, produciéndose a consecuencia de la ley una situación jurídica general, en ella se encuentran los caracteres que a ésta corresponden, es decir, que es, por su naturaleza misma, abstracta e impersonal; es permanente, o sea que los derechos que otorga o las obligaciones que impone no se extinguen por su ejercicio o cumplimiento, y pueden ser modificadas por otra ley."²¹

Es por esta razón que no se admite que para que la ley exista, sea suficiente que ésta dé lugar a un orden jurídico nuevo, independientemente de que la disposición sea de carácter general o sólo se refiera a algún caso particular.

Algunos autores han llegado a afirmar que el carácter de generalidad de las leyes se contradice cuando se expiden por un tiempo determinado, ya que eso implica una limitación de los casos a los cuales va a regir; opinión que no es fundada ya que siendo el derecho un fenómeno social que debe variar con el desarrollo de la civilización y el cambio de las necesidades colectivas, la ley sin perder su generalidad tiene que ir variando con la evolución del derecho y el cambio de contenido del concepto de lo justo.

En nuestra legislación encontramos leyes en las cuales concurren, sin contrariarse, los caracteres de generalidad y de periodicidad, como son entre otras muchas, las leyes de ingresos, las cuales con un vigor limitado a una anualidad, revisten el carácter abstracto e impersonal propio del acto legislativo.

Con el carácter de norma de Derecho, la ley es una norma imperativa, lo que implica la orden de someterse a sus disposiciones; además del carácter general e imperativo de la ley, ésta debe tener los medios adecuados que garanticen su cumplimiento, es decir, la ley debe imponer una sanción; por lo tanto, si la ley no se

²¹ Fraga, Gabino, ob. cit., pág. 42.

cumple voluntariamente, es necesario que el poder público intervenga e imponga su cumplimiento forzoso.

La sanción que impone la ley es variable, puede consistir en una coacción material como ocurre tratándose de leyes penales; si la coacción material, por otro lado, no es precisamente la adecuada, la sanción reviste otro carácter; el de una sanción jurídica, por ejemplo, como es la invalidez que afecta a los actos realizados contra el tenor de las leyes prohibitivas; o bien, con un carácter mixto como el caso de la responsabilidad civil.

Tratándose de normas cuyo cumplimiento corresponde a los órganos del Estado, el problema se complica por resultar inconcebible que el Estado se presione a sí mismo. Sin embargo, en esos casos existen garantías para la aplicación de la ley, que son de orden social, de orden político y de orden jurídico.

"Las garantías de orden político radican fundamentalmente en el régimen mismo de la organización del Estado. Puede citarse como la más importante la que deriva del sistema de separación de Poderes, cuyo funcionamiento lo ha hecho denominar sistema de frenos y contrapesos, por las limitaciones que los excesos de un poder encuentran en el funcionamiento de los otros.

Por último, entre las garantías de orden jurídico se encuentran las diversas clases de control sobre los actos de los Poderes públicos: la responsabilidad directa del mismo Poder y las responsabilidades civiles y penales de los funcionarios y empleados públicos."²²

²² *Ibidem*, pág. 46

II.2 DE LA INICIATIVA Y FORMACIÓN DE LAS LEYES.

Es indispensable señalar que al vivir el hombre en sociedad y al relacionarse con sus semejantes, aquél debe observar para con éstos determinados tipos de conducta, misma que es regulada por las normas morales, religiosas, sociales y jurídicas, las cuales contienen mandamientos o disposiciones de orden general que determinan lo que debe ser.

De mayor importancia son lógicamente para este trabajo de tesis las normas jurídicas; éstas son un elemento superior a todos los órdenes que evitan conflictos, fijando los límites de conducta y conciliando intereses antagónicos; caracterizándose, asimismo, por ser bilaterales, con una estructura imperoatributiva, externas, de derecho escrito, coercibles y heteronomas.

Las normas jurídicas pueden clasificarse desde distintos puntos de vista; sin embargo, recurrimos a la clasificación que establece García Maynes, quien al respecto nos dice: "las clasificaciones tienen únicamente valor cuando responden a exigencias de orden práctico o a necesidades sistemáticas."²³ Es importante agregar que la clasificación que se expone a continuación no es considerada como universalmente válida.

²³ García Maynes, Eduardo, ob. cit., pág. 78.

CLASIFICACION DE LAS NORMAS

a) Desde el punto de vista al sistema que pertenece	1 Nacionales	
	2 Extranjeras	
	3 De Derecho Uniforme	
b) Desde el punto de vista de su fuente	1 Legislativas	
	2 Consuetudinarias	
	3 Junsprudenciales	
c) Desde el punto de vista de su ámbito espacial de validez	1 Generales (Federales)	
	2 Locales	a) De los Estados b) De los Municipios
d) Desde el punto de vista de su ámbito temporal de validez	1 De vigencia	
	2 De vigencia determinada	
e) Desde el punto de vista de su ámbito material de validez	I De Derecho Público	1 Constitucionales
		2 Administrativas
		3 Penales
		4 Procesales
		5 Internacionales
		6 Industriales
		7 Agrarias
	II De Derecho Privado	1 Civiles
		2 Mercantiles
f) Desde el punto de vista de su ámbito personal de validez	a) Genéricas	
	b) Individuales	
g) Desde el punto de vista de su jerarquía	1 Constitucionales	a) Orgánicas
	2 Ordinarias	b) De comportamiento
	3 Reglamentarias	c) Mixtas
	4 Individualizadas	a) Privadas b) Públicas
h) Desde el punto de vista de sus sanciones	a) Leges perfectae	
	b) Leges plus que quem perfectae	
	c) Leges minus quam perfectae	
	d) Leges imperfectae.	
i) Desde el punto de vista de su cualidad	a) Positivas o permisivas	
	b) Prohibitivas o negativas	
j) Desde el punto de vista de sus relaciones de complementación	1 Primarias	a) De la iniciación de la vigencia
		b) De la duración de la vigencia
	2 Secundarias	c) De la extinción de la vigencia
		d) Declarativas o explicativas
		e) Permisivas
		f) Interpretativas
		g) Sancionadoras.
k) Desde el punto de vista de sus relaciones con la voluntad de los particulares	a) Taxativas	
	b) Dispositivas	

El derecho mismo se forma del conjunto de estas normas que, en sentido objetivo, imponen deberes y conceden facultades; y en sentido subjetivo, permiten o prohíben, es decir, consagran la posibilidad de hacer o de omitir lícitamente algo. Son obligatorias, asimismo, cuando se encuentran dentro de un orden jurídico vigente.

En nuestro país; constituido por una República representativa, democrática federal, compuesta por Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior pero unidos en una federación; se considera que la iniciativa y formación de las leyes es uno de los fines del Estado, el cual para poder llevarlo a cabo realiza determinadas actividades que tienen precisamente como contenido las atribuciones del mismo; para poder ejercitar estas actividades el Estado se divide en tres grandes sectores o poderes: Ejecutivo, Legislativo y Judicial; a cada uno de éstos le corresponde la cristalización de una función determinada.

El Poder Legislativo, de decir, El Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, desempeña dentro del marco de las atribuciones del Estado, la función legislativa; el efecto o producto de esta actividad es precisamente **LA LEY**.

En los países de Derecho escrito la legislación es la más rica e importante de las fuentes formales de Derecho, la cual podría definirse como "El proceso por el cual uno o varios órganos del Estado formulan y promulgan determinadas reglas jurídicas de observancia general a las que se les da el nombre específico de leyes."²⁴ Al respecto es importante señalar, como lo hace Du Pasquier, que la ley no es una fuente del Derecho, sino un producto de la legislación: "Así como la fuente de un río no es el agua que brota del manantial, sino el manantial mismo, la ley no representa el origen, sino el resultado de la actividad legislativa."

²⁴ Ibidem, pág. 52.

En resumen podemos decir; sin referirnos concretamente a los fines del Estado; que es indispensable considerar que para conseguirlos, éste deberá realizar determinadas actividades que tienen precisamente como contenido las atribuciones del mismo, ya que los actos que le competen ejecutar de acuerdo con su propia naturaleza son distintos de aquellos que competen a los individuos en particular. Para poder ejercerlos objetivamente, la conducta del Estado se divide en tres grandes sectores y corresponde a cada uno de ellos la cristalización de una función determinada. "Desde el momento en que el Estado es la personificación de un valor, es un ente abstracto que requiere de personas para realizar la llamada voluntad estatal, que tiene ciertas funciones."²⁵

II.2.1 LA LEY.

En los países de Derecho escrito, la legislación es la más rica e importante de las fuentes formales del Derecho, asimismo, afirma García Maynes, es "El proceso por el cual uno o varios órganos del Estado formulan o promulgan determinadas reglas jurídicas de observancia general, a las que se da el nombre específico de leyes."

La ley, por otra parte, es el tipo de norma jurídica dictada por el poder público que tiene como finalidad el encauzamiento de la actividad social hacia el bien común. Es decir, es "Toda norma dictada por la suprema autoridad en un conjunto de normas que regulan la conducta del hombre en la sociedad."²⁶ Es además, un medio para facilitar a los individuos el conocimiento del Derecho Positivo, cuya validez en su sentido formal y sin tomar en cuenta la justicia o injusticia de su contenido, está condicionada a su vigencia, ya que todo precepto vigente es formalmente válido.

²⁵ Cravioto Cortez, Carlos, ob. cit., pág. 61.

²⁶ Moreno, Daniel, Derecho Constitucional Mexicano, 12ª ed., Editorial Porrúa, México 1993, pág.445.

El Jurista Villoro Toranzo afirma, por otro lado, que la ley es un producto de la legislación; es decir, es un producto del proceso por el cual uno o varios órganos del Estado formulan y promulgan determinadas reglas jurídicas de observancia general.

Así, pues, debemos establecer que en nuestros días la ley surge del Poder Público, con su carácter de generalidad y se considera que tiene dos elementos; uno de orden material que es el contenido de la norma jurídica, y otro de carácter formal; es decir, la forma que se exige para expedirlo.

En relación con Ley y Derecho podemos decir que éste es un ordenamiento que regula la vida humana en común; y aquella, una norma de relación emanada del Poder Público. Ambos conceptos se confunden en su teleología, pues los dos se refieren a la regulación de la conducta humana, pero a diferencia del Derecho que es un producto social, la ley se deriva de él y es producto de la actividad de un órgano que encarna un poder derivado a su vez del ordenamiento general: el Derecho.

El artículo 70 Constitucional establece: "Toda resolución del Congreso tendrá el carácter de ley o decreto", así pues es importante mencionar que el decreto versa sobre materias particulares y es de aplicación restringida en el ámbito personal; así, mientras la ley se dirige a todos, el decreto particulariza una orden en concreto; toda ley es un acto de autoridad legislativo y abstracto, en cambio no todo decreto es legislativo aun cuando sea un acto de autoridad por emanar de cualquier autoridad derivada de las funciones estatales.

Al cabo de un proceso legislativo en donde son muchos los actos sucesivos que están implicados en esta función, las leyes o los decretos se comunican al Ejecutivo firmados por los presidentes de ambas cámaras y por el secretario de cada una de ellas, y se promulgan de la siguiente forma: " El Congreso de los Estados Unidos Mexicanos decreta...".

II.2.2 CARACTERÍSTICAS DE LA LEY.

"La ley como norma de conducta expresada y sancionada por el poder público consta de dos elementos; a) El material, esto es el contenido de la norma, su esencia misma; la hipótesis que contiene, las relaciones que regula, y b) El elemento formal, o sea la manera de expedirla para que sea conocida, adquiera vigencia y sea cumplida".²⁷

En cuanto a su elemento material –abstracción hecha de la forma de expedición – la norma debe ser de efectos generales; no regula casos concretos, sino que vale para un número indefinido de actos y de hechos que caen dentro de su hipótesis normativa; la norma debe ser uniforme y universal, que conlleve en un común denominador, todas las posibilidades humanas similares. Dentro de su generalidad la norma ha de ser precisa, de manera que predetermine y se adecúe a ella cualquier caso concreto. No contiene meras directrices sino imperativos incondicionados que nada dejan para la voluntad arbitraria, toda vez que es una instancia neutral e imparcial que no ha nacido por una situación concreta, sino por un principio abstracto; situación que se ha explicado más ampliamente cuando se habló del sentido formal y material de la ley.

La ley es también obligatoria e inviolable, en caso contrario dejaría de ser una manifestación del derecho y perdería su fuerza normativa; su obligatoriedad deriva de la sociedad, organizada jurídica y políticamente; por lo tanto, puede ser impuesta coactivamente aun en contra de la voluntad de los obligados. Es abstracta, asimismo, porque no mira en casos singulares, su expresión se hace en términos hipotéticos y su aplicación depende de que se presenten o se hagan tangibles los supuestos previstos por ella. La ley también es permanente porque los derechos que otorga y las obligaciones que impone no se extinguen por su ejercicio o cumplimiento, y tampoco puede ser modificada lisa y llanamente por una conducta contraria a su contenido.

²⁷ Cravioto Cortez. *Cartos. ob. cit.*, pág. 59.

La generalidad de la ley es la mejor garantía contra la arbitrariedad de los gobernantes, ya que el artículo 13 de la Constitución afirma que nadie puede ser juzgado por leyes privativas, y la Suprema Corte de Justicia en Jurisprudencia definida ha expresado que "El carácter constante de las leyes que sean de aplicación general y abstracta", es decir, éstas deberán contener una disposición que no desaparezca después de aplicarse a un caso previsto y determinado de antemano, sino que sobreviva a todos los casos idénticos al que previenen, en tanto que no sean abrogadas.

La obligatoriedad de la ley se desprende de que es una manifestación del poder público. Como un elemento más, pero derivado de la obligatoriedad de la ley, se encuentra la sanción. Si la ley no se cumple voluntariamente, el Estado la impone coercitivamente; la sanción puede ser variable, desde una nulidad de Derecho Civil o la pena corporal del orden penal

Una ley que carece de estos caracteres, va en contra del principio de igualdad garantizado por el artículo 13 Constitucional, y aun deja de ser una disposición legislativa en el sentido material, pues que le falta algo que pertenece a su esencia.

Se dice que la ley es general abstracta e impersonal; ahora bien lo que es general es impersonal, y en esta característica se pueden asimilar las otras dos. Abstracción implica que dentro del supuesto normativo de la norma, (valga la redundancia), pueda caber cualquier individuo, pudiendo así sostener que única y exclusivamente las leyes que se refieren a una o más personas en forma concreta son leyes privativas. Es claro que cualquier persona debe ser destinataria de la ley, pues lo contrario sería una ley privativa, prohibida por el artículo 13 Constitucional.

El elemento formal de la ley se refiere a la manera como ésta debe integrarse para que reúna los requisitos de vigencia inherentes a su esencia.

De manera muy general diremos que el Decreto es toda resolución que dicta una persona o cuerpo colegiado investido de autoridad, en ejercicio de sus funciones, sobre

un asunto o negocio de su competencia. Es una decisión de carácter imperativo cuya validez se precisa en la esfera propia del órgano del Estado del cual emana. "Por su propia sustancia implica el poder de decidir, mandar, fallar u ordenar, que puede manifestarse en un acto de autoridad ejecutiva como expresión general o particular de la actividad administrativa, en un acto judicial como determinación de un Juez o tribunal en uso de sus facultades jurisdiccionales o en un acto de autoridad militar como una orden vigente en la estructura jerárquica, castrense, impuesta a un nivel inferior para su efectivo cumplimiento.

En este orden de ideas faltaría considerar al Decreto como un acto de autoridad legislativa, estimándolo como una resolución formalmente legislativa aunque materialmente careciese de contenido o de los lineamientos propios de una ley general, abstracta e impersonal y, referirlo así a todas aquellas disposiciones que dicta el Congreso y que no reúne las cualidades propias de la ley."²⁸

En suma, el Decreto es una decisión de un órgano del Estado, que crea situaciones jurídicas o individuales y que requiere de cierta formalidad en su publicidad a efecto de que sea conocido por todos aquellos a quienes va dirigida. Se entiende por normas individualizadas las que obligan o facultan a una o varias personas individualmente determinadas; por lo tanto, son normas individualizadas los Decretos emitidos por el Congreso de la Unión

De acuerdo con nuestra Constitución, toda ley es un acto formal y material exclusivo del Congreso de la Unión, de ahí que el artículo 70 señale que toda resolución del Congreso tendrá el carácter de Ley o Decreto.

²⁸ Ibidem, pág. 61

II.3 EL PROCESO LEGISLATIVO

El proceso legislativo es la serie de pasos a seguir para la creación de las normas jurídicas que deben regir todas las relaciones entre los gobernados y el poder público y los gobernados entre sí

En términos generales podemos decir que dentro del Proceso Legislativo existen, a su vez, dos procesos para la creación de leyes; aquel que se puede denominar Extraordinario y que está destinado a reformar la Constitución, y el Ordinario, cuya función es la confección de las leyes secundarias.

El primero de ellos está regulado por el artículo 135 Constitucional, mismo que a la letra dice: " La presente Constitución puede ser adicionada o reformada. Para que las adiciones o reformas lleguen a ser parte de la misma, se requiere que el Congreso de la Unión, por el voto de las dos terceras partes de los individuos presentes, acuerde las reformas o adiciones, y que éstas sean aprobadas por la mayoría de las legislaturas de los Estados. El Congreso de la Unión o la Comisión Permanente en su caso, harán el computo de los votos de las legislaturas y la declaración de haber sido aprobadas las adiciones o reformas."

Del proceso para la creación de las leyes ordinarias se ocupan los artículos 71 y 72 de Nuestra Carta Magna, mismos que están expresados en los siguientes términos.

"Artículo 71.- El derecho de iniciar leyes o decretos compete:

- I. Al Presidente de la República;
- II. A los Diputados y Senadores al Congreso de la Unión; y
- III. A las legislaturas de los Estados.

Las iniciativas presentadas por el Presidente de la República, por las legislaturas de los Estados o por las diputaciones de los mismos, pasarán desde luego a comisión.

Las que presentaren los diputados o los senadores, se sujetarán a los trámites que designe el reglamento de debates.”

“Artículo 72.- Todo proyecto de ley o decreto, cuya resolución no sea exclusiva de alguna de las Cámaras, se discutirá sucesivamente en ambas, observándose el reglamento de debates sobre la forma, intervalos y modo de proceder de las discusiones y votaciones;

a) Aprobado un proyecto en la Cámara de su origen, pasará para su discusión a la otra. Si ésta lo aprobare, se remitirá el Ejecutivo, quien, sin no tuviere observaciones que hacer, lo publicará inmediatamente;

b) Se reputará probado por el Poder Ejecutivo todo proyecto no devuelto con observaciones a la Cámara de su origen, dentro de diez días útiles; a no ser que, corriendo este término, hubiere el Congreso cerrado o suspendido sus sesiones, en cuyo caso la devolución deberá hacerse el primer día útil en que el Congreso esté reunido;

c) El proyecto de ley o decreto desechado en todo o en parte por el Ejecutivo será devuelto, con sus observaciones, a la Cámara de su origen. Deberá ser discutido de nuevo por ésta, y si fuese confirmado por las dos terceras partes del número total de votos, pasará otra vez a la Cámara revisora. Si por ésta fuese sancionado por la misma mayoría, el proyecto será ley o decreto y volverá al Ejecutivo para su promulgación.

Las votaciones de Ley o Decreto serán nominales;

d) Si algún proyecto de ley o decreto fuese desechado en su totalidad por la Cámara de revisión volverá a la de su origen con las observaciones que aquélla le hubiese hecho. Si examinado de nuevo fuese aprobado por la mayoría absoluta de los miembros presentes, volverá a la Cámara que lo desechó, la cual lo tomará otra vez en consideración, y si lo aprobare por la misma mayoría, pasará al Ejecutivo para los efectos de la fracción a); pero si lo reprobare, no podrá volver a presentarse en el mismo periodo de sesiones;

e) Si un proyecto de ley o decreto fuese desechado en parte o modificado, o adicionado por la Cámara revisora, la nueva discusión de la Cámara de su origen

versará únicamente sobre lo desechado, o sobre las reformas o adiciones, sin poder alterarse en manera alguna los artículos aprobados. Si las adiciones o reformas hechas por la Cámara revisora fuesen aprobadas por la mayoría absoluta de votos presentes en la Cámara de su origen, se pasará todo el proyecto al Ejecutivo para los efectos de la fracción a). Si las adiciones o reformas hechas por la Cámara revisora fueren reprobadas por la mayoría de los votos en la Cámara de su origen, volverán a aquélla para que tome en consideración las razones de ésta, y si por mayoría absoluta de votos presentes se desecharen en esta segunda revisión dichas adiciones o reformas, el proyecto en lo que haya sido aprobado por ambas Cámaras se pasará al Ejecutivo para los efectos de la fracción a). Si la cámara revisora insistiere, por la mayoría absoluta de votos presentes, en dichas adiciones o reformas, todo el proyecto no volverá a presentarse sino hasta el siguiente periodo de sesiones, a no ser que ambas Cámaras acuerden, por la mayoría absoluta de sus miembros presentes, que se expida la ley o decreto sólo con los artículos aprobados y que se reserven los adicionados o reformados para su examen y votación en las sesiones siguientes.

f) En la interpretación, reforma o derogación de las leyes o decretos se observan los mismos trámites establecidos para su formación.

g) Todo proyecto de ley o decreto que fuere desechado en la Cámara de su origen, no podrá volver a presentarse en las sesiones del año.

h) La formación de las leyes o decretos puede comenzar indistintivamente en cualquiera de las dos Cámaras con excepción de los proyectos que versaren sobre empréstitos, contribuciones o impuestos, o sobre reclutamiento de tropas, todos los cuales deberán discutirse primero en la Cámara de Diputados.

i) Las iniciativas de leyes o decretos se discutirán preferentemente en la Cámara en que se presenten, a menos que transcurra un mes desde que se pasen a la comisión dictaminadora sin que ésta rinda dictamen, pues en tal caso el mismo proyecto de ley o decreto, puede presentarse y discutirse en la otra Cámara.

j) El Ejecutivo de la Unión no puede hacer observaciones a las resoluciones del Congreso o de alguna de las Cámaras, cuando ejerzan funciones de cuerpo electoral o de jurado, lo mismo que cuando la Cámara de Diputados declare que debe acusarse a uno de los altos funcionarios de la Federación por delitos oficiales.

Tampoco podrá hacerlas al decreto de convocatoria a sesiones extraordinarias que expida la Comisión permanente.”

La creación de las leyes ordinarias pasa por distintas etapas, mismas que a continuación explicaremos:

Iniciativa: Jorge Sayeg Helú nos dice que ésta es conceptuada por varios autores como “ La facultad por la que algunos órganos del Estado presentan a consideración del Congreso un proyecto de ley”. En este sentido, no sólo el legislativo federal a través de cualquiera de sus dos cámaras, sino también las legislaturas de los Estados y el Presidente de la República tienen la facultad para iniciar leyes. No obstante, esta función corresponde en casi toda su extensión al Presidente de la República, ya que es el único que tiene el aparato necesario para el debido estudio y preparación de las leyes que requiere el país. Por lo tanto, “las iniciativas presentadas por el Presidente de la República, por las Legislaturas de los Estados o por las diputaciones de los mismos pasarán desde luego a comisión, sin embargo las que presenten los Diputados o Senadores se sujetarán a los trámites que designe el reglamento de debates donde se establece la forma en que deben ser discutidas las iniciativas de ley.”²⁹

Esta primera fase legislativa no indica de una manera obligada que el proyecto presentado se llegue a convertir en ley, sino que pueden presentarse diversas situaciones.

El proceso de formación de las leyes que principia con el ejercicio del Derecho de iniciativa, antes mencionado, es una secuela de actos continuados que se rigen por los artículos 62, 63, 64, 71 (último párrafo) y 72 Constitucionales, además de otros relativos al Reglamento para el Gobierno interno del Congreso.

²⁹ Moreno, Daniel, ob. cit., pág. 447.

Discusión: Después de la iniciativa viene la formación de la ley propiamente dicha, cuya elaboración deberá sujetarse a un conjunto de normas y etapas subsiguientes. La discusión es el segundo momento de todo proceso legislativo; el artículo 72 Constitucional estipula que "Todo proyecto de ley o decreto cuya resolución no sea exclusiva de alguna de las Cámaras, se discutirá sucesivamente en ambas observándose el reglamento de debates sobre la forma, intervalos y modo de proceder de las discusiones y votaciones." Es decir, que cuando las comisiones correspondientes hayan dictaminado las iniciativas, darán lugar a la necesaria discusión que sobre ellas se inicie y sobre la cual se señalan expresamente algunas reglas. Desde luego el hecho de que se discutan preferentemente en la Cámara en que se presentan, (a la que se conoce como cámara de origen), no implica que no puedan presentarse indistintamente en cualquiera de las dos con excepción de los proyectos que versan sobre empréstitos contribuciones o impuestos, o sobre el reclutamiento de tropas, todos los cuales deberán discutirse primero en la cámara de Diputados como lo marca el inciso h) del artículo 72 Constitucional. Sin embargo si ha transcurrido un mes desde que las iniciativas fueron presentadas a la comisión dictaminadora, sin que ésta rinda dictamen, entonces el mismo proyecto de ley o decreto, puede presentarse y discutirse en la otra Cámara.

Varios son los factores que intervienen en esta fase del Proceso Legislativo; la discusión de las leyes está sujeta al reglamento de debates, al cual nos remite el artículo 72, y que fija la forma, intervalos y manera de proceder en las deliberaciones, votaciones y demás detalles relativos.

Es importante destacar que cuando se discute una ley, el artículo 93 constitucional faculta a las Cámaras para citar a los Secretarios de Estado, Jefes de Departamentos Administrativos y Directores Administrativos de Organismos Descentralizados federales o Empresas de Participación Estatal mayoritaria para dar correspondiente información al discutir una ley o estudiarse algún negocio concerniente a sus respectivas ramas o actividades, pues en estos casos, la intervención de dichos funcionarios no vendría sino a ilustrar la instauración de la cámara sobre determinado asunto: el proyectado en la iniciativa.

Así pasamos al siguiente paso en este proceso pues la discusión puede conducir a las Cámaras a la aprobación o desaprobación del correspondiente proyecto.

Aprobación: Es el acto por el cual las Cámaras aceptan un proyecto de ley. La aprobación puede ser total o parcial. Una vez que un proyecto es aprobado en la Cámara de origen, es decir, ante la que fue presentado, se turna para su discusión a la Cámara colegisladora; si ésta lo aprueba en su totalidad, el proyecto pasará al Ejecutivo para que en caso de no hacerle observaciones lo publique inmediatamente, si el Ejecutivo no reenvía el proyecto con observaciones a la Cámara de Origen en un plazo de diez días se reputará como aprobado; ahora bien, si durante ese lapso para la remisión se suspendieran las sesiones del Congreso, se estima aceptado, siempre y cuando no se devuelva la iniciativa el primer día en que el Congreso se reúna.

Sanción. Es la aceptación de un proyecto hecho por el Poder Ejecutivo, desde luego este acto debe ser posterior a la aprobación que hacen las Cámaras; puede darse el caso que el Presidente de la República no esté de acuerdo con el proyecto aprobado por el Congreso, entonces aquél podrá hacer las observaciones que estime convenientes para que el Congreso las discuta ampliamente, esta facultad es denominada **Derecho de veto**; sin embargo, el veto no puede ser ejercido por el Ejecutivo cuando las cámaras ejerzan funciones de cuerpo electoral o de jurado, lo mismo cuando la cámara de Diputados declare que se debe acusar a uno de los altos funcionarios por delitos oficiales. Tampoco se puede usar el veto ante el decreto de convocatoria a sesiones extraordinarias que expida la comisión permanente.

Publicación: Es el acto por el cual una ley que ya fue aprobada y sancionada se da a conocer a quienes deben cumplirla. La publicación se hace en el llamado Diario Oficial de la Federación; en los Estados existen las gacetas oficiales en las que se publican las leyes de carácter local.

Iniciación de la vigencia: Es la denominación que se da cuando entra en vigor una ley con toda su fuerza obligatoria. Existen dos sistemas para que las leyes inicien su vigencia sucesivo y sincrónico. El sistema sucesivo está regulado por el Código Civil para el Distrito Federal en Materia del Fuero Común, y para toda la República en materia del Fuero Federal. Las leyes, reglamentos, circulares o cualesquiera otras disposiciones de observancia general, obligan y surten sus efectos tres días después de su publicación en el Diario Oficial de la Federación. Para que las leyes, los reglamentos y disposiciones oficiales se reputen y sean obligatorios, se necesita que además del plazo que fija el día en que deben comenzar, transcurra un día más por cada 40 kilómetros de distancia o fracción que exceda de la mitad de ésta.

El tiempo que existe entre el momento de la publicación de la ley y aquel en que comienza su vigencia se denomina *vocatio legis*, y se define asimismo como "el término durante el cual racionalmente se supone que los destinatarios del precepto estarán en condiciones de conocerlo y, por ende, de cumplirlo."³⁰

El sistema sincrónico está contenido en el Código Civil en los términos siguientes: "Si la ley, reglamento, circular o disposición de observancia general fija el día en que deba comenzar a regir, obliga desde ese día, siempre y cuando su publicación haya sido anterior."³¹

Estos son, pues, los pasos que se deben seguir para crear, integrar o constituir una ley determinada; sin embargo, dentro de este proceso existen diversas disposiciones que se expresan en el artículo 72 constitucional, y que de alguna manera señalaremos con ayuda de un cuadro elaborado por el Maestro García Maynes, quien establece una división de los proyectos de ley vetados y no vetados por el poder Ejecutivo.

³⁰ García Maynes Eduardo, ob. cit., pág. 57.

³¹ Cravioto Cortez, Carlos, ob. cit., pág. 68.

PROYECTOS NO VETADOS POR EL PODER EJECUTIVO.

Cámara de Origen	Cámara revisora	Resultado	Poder Ejecutivo
Primer caso: Aprueba	Aprueba	Pasa al ejecutivo	Publica
Segundo caso Aprueba Aprueba nuevamente	Rechaza totalmente Desecha nuevamente	Vuelve a la cámara de origen con las observaciones respectivas a fin de ser discutida nuevamente El proyecto no puede volver a presentarse en el mismo periodo de sesiones	
Tercer caso Aprueba Aprueba nuevamente	Rechaza totalmente Aprueba	Vuelve a la cámara de origen con las observaciones respectivas a fin de ser discutida nuevamente Nuevamente pasa al Ejecutivo	Publica
Cuarto caso Aprueba Aprueba supresiones, reformas o adiciones	Desecha en parte, reforma o adición	Vuelve a la cámara de origen para la discusión de lo deshechado o de las reformas o adiciones Pasa al Ejecutivo	Publica
Quinto caso Aprueba Rechaza supresiones, reformas o adiciones	Desecha en parte, reforma o adición Insiste en supresiones, adiciones o reformas	Vuelve a la cámara de origen para la discusión de lo deshechado o de las reformas o adiciones El proyecto no puede volver a presentarse sino hasta el siguiente periodo de sesiones	
Sexto caso Aprueba Rechaza supresión, reformas o adiciones	Desecha en parte, reforma o adición Rechaza supresión, reformas o adiciones, es decir, acepta el proyecto primitivo	Vuelve a la cámara de origen para la discusión de lo deshechado o de las reformas o adiciones Pasa al Ejecutivo	Publica
Séptimo caso Rechaza		No puede volver a presentarse en las sesiones del año	

PROYECTOS VETADOS POR EL PODER EJECUTIVO

Cámara de Origen	Cámara revisora	Poder Ejecutivo	Resultado
1 caso			
Aprueba	Aprueba	Desecha todo o en parte	Vuelve a la cámara de origen con sus observaciones
Insiste en su proyecto por mayoría de 2/3 partes de los votos	Insiste por la misma mayoría	Debe ordenar la publicación	

Se puede decir que el caso más complicado es aquel en el que las aprobaciones o rechazos son parciales o reiterados, ya que si un proyecto de ley fuese desechado en parte, modificado o adicionado por la cámara revisora, la nueva discusión de la cámara de su origen versará únicamente sobre lo desechado o sobre las reformas o adiciones. Si las adiciones o reformas hechas por la Cámara fuesen aprobadas por la mayoría absoluta de los votos presentes en la cámara de su origen, se pasará todo el proyecto al Ejecutivo, para los efectos de la fracción a) del artículo 72.

Si las adiciones o reformas hechas por la cámara revisora fueren reprobadas por la mayoría de votos en la cámara de su origen, volverán a aquélla para que tome en consideración las razones de ésta, y si por mayoría absoluta de votos presentes se desecharen dichas reformas o adiciones en esta segunda revisión, el proyecto, en lo que haya sido aprobado por ambas cámaras, se pasará al Ejecutivo para los efectos de la fracción a) del artículo 72. Si la cámara revisora insistiere, por la mayoría absoluta de votos presentes, en dichas adiciones o reformas, todo el proyecto no volverá a presentarse sino hasta el siguiente periodo de sesiones, a no ser que ambas cámaras acuerden, por la mayoría absoluta de sus miembros presentes, que se expida la ley o decreto sólo con los artículos aprobados, y que se reserven las adiciones o reformas para su examen y votaciones en las sesiones siguientes.

Existen otras disposiciones complementarias del Proceso Legislativo: en la interpretación reforma o derogación de las leyes o decretos, se observarán los mismos trámites establecidos para su formación. Todo proyecto de Ley que fuese desechado en la cámara de origen, no podrá volver a presentarse en las sesiones del año. La formación de las leyes puede comenzar indistintamente en cualquiera de las dos cámaras con excepción de los proyectos que versen sobre empréstitos, contribuciones, impuestos o reclutamiento de tropas, las que deberán discutirse primero en la cámara de Diputados; esta excepción es una reminiscencia de que los problemas en torno a las contribuciones; su aprobación correspondía, desde los más antiguos tiempos, a la cámara de representantes.

Por otra parte, el Reglamento para el Gobierno interno del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, que rige a la LVI Legislatura (1997), nos marca los lineamientos concernientes a la iniciativa de las leyes dentro de los artículos 55 al 64, a la Discusión de las mismas dentro de los artículos 95 al 134, a la revisión de los Proyectos de Ley dentro de los artículos 135 al 145, a las votaciones dentro de los artículos 146 al 164, y a la forma para la expedición de las leyes dentro de los artículos 165 al-170.

II.4 CARACTERÍSTICAS DE LA LEY DE INGRESOS.

El Congreso de los Estados Unidos Mexicanos está facultado para imponer las contribuciones necesarias a cubrir el presupuesto, ya que son obligaciones de todos los mexicanos contribuir para los gastos públicos, así de la Federación, como del Distrito Federal o del Estado o Municipio en que residan, de la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes.

La ley emitida por el Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos que nos marca los lineamientos respecto a la proporción de contribuciones para los gastos de la Federación, recibe el nombre de ley de ingresos de la Federación; ésta es examinada, discutida y aprobada anualmente.

El Presupuesto de Egresos de la Federación es objeto del mismo proceso legislativo, y las disposiciones respecto a este asunto, están señaladas en el artículo 74 fracción IV Constitucional:

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

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 de Despacho correspondiente a dar cuenta de los mismos.”

Así pues es imprescindible partir de los principios constitucionales que versan sobre materia impositiva; ya que "el impuesto es la forma normal como el Estado obtiene de los particulares, los elementos económicos suficientes para atender a los gastos públicos; el sistema tributario mexicano se desenvuelve en un conjunto de principios constitucionales, legales y económicos que establecen la legalidad tributaria."³²

ARTÍCULO 31.- Son obligaciones de los mexicanos:

IV. Contribuir para los gastos públicos, así de la Federación, como del Distrito Federal o del Estado y Municipio en que residan, de la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes.

ARTÍCULO 65 - El Congreso se reunirá a partir del día 1º de septiembre de cada año para celebrar un primer periodo de sesiones ordinarias y a partir del 15 de marzo de cada año para celebrar un segundo periodo de sesiones ordinarias.

En ambos periodos de sesiones el Congreso se ocupará del estudio, discusión y votación de las iniciativas de ley que se le presenten y de la resolución de los demás asuntos que le correspondan conforme a esta Constitución.

En cada periodo de sesiones el Congreso se ocupará de manera preferente de los asuntos que le señale su ley orgánica.

ARTÍCULO 71.- El derecho de iniciar leyes o decretos compete:

- I. Al Presidente de la República;
- II. A los diputados y senadores al Congreso de la Unión; y
- III. A las legislaturas de los Estados.

Las iniciativas presentadas por el Presidente de la República, por las legislaturas de los Estados o por las diputaciones de los mismos, pasarán desde luego a comisión. Las que presentaren los diputados o los senadores, se sujetarán a los trámites que designe el reglamento de debates.

³² Serra Rojas, Andrés. Derecho Administrativo, (segundo curso). Editorial Porrúa, México 1995, pág. 316.

ARTÍCULO 73.- El Congreso tiene facultad:

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

VIII. Para dar bases sobre las cuales el Ejecutivo pueda celebrar empréstitos y para reconocer y mandar pagar la deuda nacional. Ningún empréstito sobre el crédito de la Nación, para aprobar esos mismos empréstitos 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 os términos del artículo 29. Asimismo, 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.

XXIX-A. Para establecer contribuciones:

1º . Sobre el comercio exterior;

2º . Sobre el aprovechamiento y explotación de los recursos naturales comprendidos en los párrafos 4o. y 5o. del artículo 27;

3º . Sobre instituciones de crédito y sociedades de seguros.

4º . Sobre servicios públicos concesionados o explotados directamente por la Federación, y

5º . Especiales sobre:

a). Energía eléctrica;

b). Producción y consumo de tabacos labrados;

c). Gasolina y otros productos derivados del petróleo;

d). Cerillos y fósforos;

e). Aguamiel y productos de su fermentación;

f). Explotación forestal; y

g). Producción y consumo de cerveza.

Las entidades federativas participarán en el rendimiento de estas contribuciones especiales, en la proporción que la ley secundaria federal determine. Las legislaturas

locales fijarán el porcentaje correspondiente a los Municipios en sus ingresos por concepto del impuesto sobre energía eléctrica.

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. Examinar, discutir y aprobar anualmente el Presupuesto de Egresos de la Federación y el del Departamento del distrito Federal, 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 las correspondientes iniciativas de leyes de ingresos y los proyectos de presupuesto 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 las iniciativas de leyes de ingresos y de los proyectos 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.

ARTÍCULO 75.- La Cámara de Diputados, al aprobar el Presupuesto de Egresos, no podrá dejar de señalar la retribución que corresponda a un empleo que esté establecido por la Ley, y en caso de que por cualquier circunstancia se omita fijar dicha remuneración, se entenderá por señalada la que hubiere tenido fijada en el presupuesto anterior o en la ley que estableció el empleo.

ARTICULO 117 - Los Estados no pueden, en ningún caso:

- I. Celebrar alianza, tratado, o coalición con otro Estado ni con las potencias extranjeras;
- II. (Derogada);
- III. Acuñar moneda, emitir papel moneda, estampillas ni papel sellado;
- V. Gravar el tránsito de personas o cosas que atraviesen su territorio;
- V. Prohibir ni gravar, directa ni indirectamente, la entrada a su territorio, ni la salida de él, a ninguna mercancía nacional o extranjera;
- VI. Gravar la circulación, ni el consumo de efectos nacionales o extranjeros, con impuestos o derechos cuya exacción se efectúe por aduanas locales, requiera inspección o registro de bultos o exija documentación que acompañe la mercancía;
- VII. Expedir ni mantener en vigor leyes o disposiciones fiscales que importen diferencias de impuestos o requisitos por razón de la procedencia de mercancías nacionales o

extranjeras, ya sea que estas diferencias se establezcan respecto de la producción similar de la localidad, o ya entre producciones semejantes de distinta procedencia;

VIII. Contraer directa o indirectamente obligaciones o empréstitos con gobiernos de otras naciones, con sociedades o particulares extranjeros, o cuando deban pagarse en moneda extranjera o fuera del territorio nacional.

Los Estados y los Municipios no podrán contraer obligaciones o empréstitos sino cuando se destinen a inversiones públicas productivas, inclusive los que contraigan organismos descentralizados y empresas públicas, conforme a las bases que establezcan las legislaturas en una ley y por los conceptos y hasta por los montos de las mismas fijen anualmente en los respectivos presupuestos. Los ejecutivos informarán de su ejercicio al rendir la cuenta pública;

IX. Gravar la producción, el acopio o la venta del tabaco en rama, en forma distinta o con cuotas mayores de las que el Congreso de la Unión autorice.

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

ARTÍCULO 118.- Tampoco pueden, sin consentimiento del Congreso de la Unión:

I. Establecer derechos de tonelaje, ni otro alguno de puertos, ni imponer contribuciones o derechos sobre importaciones o exportaciones;

ARTÍCULO 126.- No podrá hacerse pago alguno que no esté comprendido en el presupuesto o determinado por ley posterior.

ARTÍCULO 127.- El Presidente de la República, los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los diputados y senadores al Congreso de la Unión, los representantes a la asamblea del Distrito Federal y los demás servidores públicos recibirán una remuneración adecuada e irrenunciable por el desempeño de su función, empleo, cargo o comisión, que será determinada anual y equitativamente en los Presupuestos de Egresos de la Federación y del Distrito Federal o en los presupuestos de las entidades paraestatales, según corresponda.

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

El Ejecutivo podrá ser facultado por el Congreso de la Unión para aumentar, disminuir o suprimir las cuotas de las tarifas de exportación e importación, expedidas por el propio Congreso, y para crear otras, así como para restringir y para prohibir las importaciones, las exportaciones y el tránsito de productos, artículos y efectos, cuando lo estime urgente, a fin de regular el comercio exterior, la economía del país, la estabilidad de la producción nacional, o de realizar cualquier otro propósito en beneficio del país. El propio Ejecutivo, al enviar al Congreso el presupuesto fiscal de cada año, someterá a su aprobación el uso que hubiese hecho de la facultad concedida.

Ley de Ingresos de la Federación: Una vez establecidos los fundamentos constitucionales en materia impositiva, podemos señalar aquellos aspectos particulares que definen a la ley de Ingresos de la Federación.

Esta norma jurídica impone la obligación de dar sumas de dinero al Estado, tiene eficacia específica propia, y el poder de ejercicio inmediato, dejando a salvo los derechos del obligado para discutir su constitucionalidad.

Para la expedición de la ley de ingresos se requiere un estudio de las condiciones particulares económicas del país, y de las posibilidades que hayan de satisfacer con la carga del impuesto, haciendo una estimación probable de su rendimiento, ya que dichos ingresos deben ser bastantes para cubrir el presupuesto de Egresos; "Sin embargo, las Cámaras que forman el Congreso no tienen la preparación técnica ni los medios adecuados para realizar todos los actos previstos para la formación del proyecto de la ley de Ingresos."³³ Dada esta circunstancia, la Constitución de 1857 otorgaba al

³³ Fraga, Gabino, ob. cit., pág.319.

Ejecutivo el derecho de la iniciativa de dicha ley, considerando que éste si estaba dotado de todos los medios y elementos para poder hacer los cálculos y estimaciones que forzosamente implica el proyecto de ley, de tal modo que para que el Congreso procediera a la discusión y aprobación de la ley de Ingresos se requería en dicha Constitución la iniciativa del Poder Ejecutivo.

En 1917 este precepto desaparece y no quedó sino la facultad general de iniciar leyes, que se otorga al Ejecutivo en la fracción I del artículo 71 Constitucional, pero sin que el Congreso esté obligado a esperar la iniciativa de la ley de Ingresos para proceder a decretar las contribuciones necesarias a cubrir el Presupuesto. Sin embargo, la reforma del 1º de Diciembre de 1977, restituye al Ejecutivo Federal la facultad exclusiva de hacer llegar a la Cámara de Diputados la iniciativa de Ley de Ingresos.

La Ley de Ingresos está sujeta a los ordenamientos de la Ley Tributaria; no es posible, por ende, que aquélla rebase los límites que ésta le impone; de otro modo se convertiría en un ordenamiento ilegal. Por tal motivo es indispensable señalar los elementos y características que definen a toda ley impositiva, con el fin de comprender la función, significación e importancia que la ley de Ingresos adquiere dentro del marco de la ley tributaria.

Elementos: Toda ley impositiva debe contener dos tipos de preceptos: los de carácter declarativo y que se refieren al nacimiento de la obligación fiscal y a la identificación del causante, y en su caso, de las personas que, además del causante, tienen responsabilidades fiscales; y aquellos con carácter ejecutivo y que se refieren a los deberes del causante y en su caso, de las personas que además de él tienen responsabilidades fiscales para el cumplimiento pleno y oportuno de la obligación fiscal.

La ley debe contener dos órdenes de preceptos; unos que son simplemente declarativos de los derechos del fisco en los que se determinan los elementos constitutivos de la obligación, señalando objeto, sujeto pasivo y circunstancias en que se manifiesta el hecho jurídico al cual la ley condiciona el nacimiento del vínculo tributario.

Los otros preceptos de la ley son de carácter ejecutivo, impulsan la voluntad de los causantes que obren en determinado sentido, si se resisten, reciben perjuicios.

Desde otro punto de vista la ley tributaria, como todas las leyes, consta de dos partes: la orgánica y la transitoria. La primera de éstas desarrolla la regulación jurídica de la materia a que se refiere la ley, por lo que aquí encontramos a los preceptos declarativos y ejecutivos mencionados con anterioridad; la parte transitoria conocida como Derecho transitorio o intemporal, contiene un conjunto de reglas establecidas por el legislador en una ley de nueva creación o en las modificaciones a la ley vigente, encaminadas a resolver los conflictos de las leyes en el tiempo, o sea, los conflictos que se susciten por la aplicación de una ley de nueva creación a situaciones no reguladas con anterioridad o por el cambio de ley o disposición de la vigencia aplicable a las situaciones ya reguladas, al dejar de aplicarse la que se abroga o deroga y empezar a aplicarse la que se expide.

Limite espacial: El límite espacial de la ley fiscal se refiere al territorio en el cual la ley se aplica y produce sus efectos, es decir, a su zona o área de vigencia por disposición del artículo 8º del Código Fiscal Federal, el cual nos dice que para los efectos fiscales, la ley será extensiva y válida dentro del territorio nacional y la zona económica exclusiva situada fuera del mar territorial, zona que comprende una faja de 200 millas paralelas a las costas del país; por lo tanto, la zona de vigencia de la ley federal está constituida por el territorio nacional, más la zona económica exclusiva fuera del mar territorial.

Limite temporal: El límite temporal de la ley fiscal consiste en el periodo previsto para que la ley esté en vigor; nuestra ley de Ingresos tiene una vigencia constitucional anual. Vigencia que es lógica ya que la imposición de las contribuciones es únicamente en la medida necesaria para cubrir el presupuesto de Egresos de cada año, y satisfecho este presupuesto carece de fundamento y justificación constitucional la imposición de tributos, al menos hasta en tanto no se discuta y apruebe otro presupuesto de egresos para el nuevo año.

En estas condiciones, cada año el Poder Legislativo debería decretar los impuestos necesarios para cubrir el presupuesto de gastos para el año fiscal siguiente y aprobar todas y cada una de las leyes que rigen los tributos; sin embargo, esto sería cansado y fastidioso para todos los miembros del Congreso; por lo tanto, se ha seguido la costumbre de que en un solo ordenamiento conocido como ley de Ingresos, se enumeren las contribuciones que se desean mantener en vigor durante el ejercicio fiscal siguiente, de esta forma se introducen en ella sucesivamente las reformas o adiciones necesarias, resultando así leyes de impuestos muy adelantadas como la ley del Impuesto sobre la renta y otras que a su vez van siendo modernizadas.

"Para mantener vigentes todas estas leyes de fechas diversas anualmente se expide la LEY DE INGRESOS DE LA FEDERACIÓN que es una lista o catálogo general de los nombres de las materias que serán gravadas durante el año fiscal."³⁴

De esta manera se da confirmación a las leyes federales expedidas con anterioridad, ya que por el hecho de enunciarlas mantienen su vigencia; aunque de igual forma se entiende en caso de omisión dentro de la ley de ingresos de un impuesto determinado, lo que pretende el legislador es suprimir el impuesto omitido. Razón por la cual si la ley de Ingresos omite alguna partida, automáticamente la ley correspondiente perdería totalmente su vigencia

En cuanto a la vigencia ordinaria de la ley fiscal, el artículo 7º del Código Fiscal de la Federación establece que las leyes fiscales, sus reglamentos y las disposiciones administrativas de carácter general entrarán en vigor en toda la República al día siguiente al de su publicación en el Diario Oficial de la Federación, salvo que en ellos se establezca una fecha posterior; el sistema elegido por el legislador federal para determinar el momento en que se inicia la vigencia de la ley fiscal es el sistema simultáneo, es decir, la ley entra en vigor al mismo tiempo en todo el país.

³⁴ Serra Rojas, Andrés. ob. cit., pág. 192.

Límite constitucional. Los límites constitucionales del poder tributario del Estado están constituidos por los siguientes principios:

a) Principio de legalidad: Consiste en que ningún órgano del Estado puede tomar una decisión individual que no sea conforme a una disposición general anteriormente dictada;

b) Principio de proporcionalidad y equidad: Establece que la contribución a que estamos obligados los mexicanos para los gastos públicos debe ser de la manera proporcional y equitativa en que dispongan las leyes;

c) Principio de generalidad: Consiste en que la ley, como tal, sea una decisión abstracta e impersonal, pues de otra forma no podría ser reputada como una disposición legislativa, en el sentido material, pues le faltaría algo que pertenece a su esencia y estaríamos en presencia de lo que el artículo 13 Constitucional prohíbe bajo el nombre de ley privativa; es decir, este principio significa que la ley comprende a todas las personas cuya situación coincida con la hipótesis normativa ahí prevista;

d) Principio de igualdad: Significa que las leyes deben tratar igualmente a los iguales, en iguales circunstancias, y consecuentemente que deben de tratar en forma desigual a los desiguales o que se encuentren en desigualdad de circunstancias.

e) Principio de recaudación tributaria: Se encuentra establecido en nuestra Carta Magna que impone la obligación de contribuir a los gastos públicos;

f) Principio de irretroactividad de la ley: Consagrado en el artículo 14 Constitucional primer párrafo, que dispone que a ninguna ley se le dará efecto retroactivo en perjuicio de persona alguna, este principio consiste en la prohibición de aplicar una ley, en este caso impositiva, a situaciones generadas con anterioridad a su vigencia.

g) Principio de garantía de audiencia: Consistente en que los particulares tienen el derecho frente a las autoridades administrativas y judiciales para que tengan la oportunidad de ser oídos en defensa de sus derechos antes de que éstos sean afectados, es decir, que se les dé la oportunidad para hacerlo.

Como mencionamos anteriormente La Ley de Ingresos de la Federación es una especie de lista en la cual se enumeran las materias que son gravadas; regularmente éstas se encuentran ordenadas de la siguiente manera:

LEY DE INGRESOS DE LA FEDERACIÓN PARA EL EJERCICIO FISCAL 1998

1.- IMPUESTOS:

- 1.- Impuesto sobre la renta
- 2.- Impuesto al activo
- 3.- Impuesto al valor agregado
- 4.- Impuesto especial sobre producción y servicios
 - A.- Gasolina y diesel
 - B.- Bebidas alcohólicas
 - C.- Cervezas
 - D.- Tabacos labrados
- 5.- Impuesto sobre tenencia o uso de vehículos
- 6.- Impuesto sobre automóviles nuevos
- 7.- Impuestos de servicios expresamente declarados de intereses públicos por ley, en los que intervengan empresas concesionarias de bienes del dominio directo de la Nación
- 8.- Impuesto a los rendimientos petroleros
- 9.- Impuesto al comercio exterior
 - A.- A la importación
 - B.- A la exportación
- 10.- Accesorios

II.-APORTACIONES DE SEGURIDAD SOCIAL:

- 1.-Aportaciones y abonos retenidos a trabajadores por patronos para el Fondo Nacional de la Vivienda para los trabajadores**
- 2.-Cuotas para el Seguro Social a cargo de patronos y trabajadores**
- 3.-Cuotas del Sistema de ahorro para el retiro a cargo de los patronos**
- 4.-Cuotas para el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado a cargo de los citados trabajadores**
- 5.-Cuotas para el Instituto de Seguridad Social para las Fuerzas Armadas Mexicanas**

III.- CONTRIBUCIONES DE MEJORAS:

Contribuciones de mejoras por obras públicas de infraestructura hidráulica.

IV.- DERECHOS:

- 1.-Servicios que presta el Estado en funciones de derecho público:**
 - A.- Por recibir servicios que presta el Estado**
 - B.- Por la prestación de servicios exclusivos a cargo del Estado, que prestan Organismos Descentralizados.**
- 2.-Por el uso o aprovechamiento de bienes del dominio público**
- 3.-Derechos sobre la extracción de petróleo**
- 4.-Derecho extraordinario sobre la extracción de petróleo**
- 5.-Derecha adicional sobre la extracción de petróleo**
- 6.-Derecho de hidrocarburos**

V.- CONTRIBUCIONES NO COMPRENDIDAS EN LAS FRACCIONES PRECEDENTES CAUSADAS EN EJERCICIOS FISCALES ANTERIORES PENDIENTES DE LIQUIDACIÓN O DE PAGO.

VI.- PRODUCTOS:

- 1.-Por servicios que no corresponden a funciones de derecho público**
- 2.-Derivados del uso aprovechamiento o enajenación de bienes del dominio privado**
 - A.- Explotación de tierras y aguas**

B.- Arrendamiento de tierras locales y construcciones

C.- Enajenación de muebles

a) Muebles

b) Inmuebles

D.- Intereses de valor créditos y bonos

E.- Utilidades:

a) De organismos descentralizados y empresas de participación estatal.

b) De la Lotería Nacional para la Asistencia Pública.

c) De Pronósticos para la Asistencia Pública.

d) Otras.

F.- Otras.

VII.- APROVECHAMIENTOS:

1.- Multas

2.- Indemnizaciones

3.- Reintegros

A.- Sostenimiento de las Escuelas Artículo 123.

B.- Servicio de Vigilancia Forestal

C.- Otros

4.- Provenientes de obras públicas de infraestructura hidráulica

5.- Participaciones de los ingresos derivados de las aplicaciones de las leyes locales sobre herencias y legados expedidas de acuerdo con la Federación

6.- Participación de los ingresos derivados de la aplicación de leyes locales sobre donaciones expedidas de acuerdo con la Federación

7.- Aportaciones de los Estados, Municipios y particulares para el servicio del sistema escolar federalizado.

8.- Cooperación del Distrito Federal por servicios públicos locales prestados por la Federación

9.-Cooperación de los Gobiernos de Estados, Municipios y de particulares para alcantarillado, electrificación, caminos y líneas telegráficas, telefónicas, y para otras obras públicas

10.- 5% de días de cama a cargo de establecimientos particulares para internamiento de enfermos y otros destinados a la Secretaría de Salud

11.-Participaciones a cargo de los concesionarios de vías generales de comunicación y de empresas de abastecimiento de energía eléctrica

12.-Participaciones señaladas por la Ley Federal de Juegos y Sorteos.

13.-Regalías provenientes de fundos y explotaciones mineras

14.-Aportaciones de contratistas de obras públicas

15.-Destubados al Fondo para el Desarrollo forestal:

A.- Aportaciones que efectúen los gobiernos del Distrito Federal, Estatales, Municipales, los organismos y entidades públicas, sociales y los particulares.

B.- De las reservas nacionales forestales

C.- Aportaciones del Instituto Nacional de Investigaciones Forestales y Agropecuarias

D.- Otros conceptos

16.-Cuotas compensatorias

17.-Hospitales militares

18.-Participaciones por la explotación de obras del dominio público señaladas por la Ley Federal de Derechos de autor

19.-Recuperaciones de capital:

A.- Fondos entregados a fideicomisos a favor de entidades federativas y empresas públicas

B.- Fondos entregados en fideicomiso, a favor de empresas privadas y a particulares

C.- Investigaciones en obras de agua potable y alcantarillado

D.- Privatizaciones

20.- Provenientes de decomisos y de bienes que pasan a propiedad del fisco federal

21.-Rendimientos excedentes de Petróleos Mexicanos y organismos subsidiarios

22.-No comprendidos en los incisos anteriores provenientes del cumplimiento de convenios celebrados en otros ejercicios

23.- Otros:

- A.- Remanente de operación del Banco de México
- B.- Utilidades por recompra de deuda
- C.- Rendimiento mínimo garantizado
- D.- Otros

VIII INGRESOS DERIVADOS DEL FINANCIAMIENTO

1.- Emisiones de valores:

- A.- Internas
- B.- Externas

2.- Otros financiamientos:

- A.- Para el gobierno Federal
- B.- Para organismos descentralizados y empresas de participación estatal
- C.- Otros

IX.- OTROS INGRESOS:

- 1.- De organismos descentralizados
- 2.- De empresas de participación estatal
- 3.- Financiamiento de organismos descentralizados y empresas de participación estatal.

Es de esta forma como se enumeran las materias que se gravan dentro de la Ley de Ingresos de la Federación, en la cual se encuentran, asimismo, una serie de artículos que marcan ordenamientos de carácter más específico; rubros como el del Petróleo e hidrocarburos, el de seguridad social y otros que el segundo artículo del Código Fiscal de la Federación contempla: "Las contribuciones se clasifican en impuestos, aportaciones de seguridad social, contribuciones de mejoras y derechos." Éstas se definen de la manera siguiente:

I. Impuestos: Son las contribuciones establecidas en la ley que deben pagar las personas físicas y morales que se encuentran en la situación jurídica o de hecho prevista por la misma y que sean distintas de las señaladas en las fracciones II, III Y IV de este artículo.

II. Aportaciones de seguridad social: Son las contribuciones establecidas en la ley a cargo de personas que son sustituidas por el Estado en el cumplimiento de obligaciones fijadas por la ley en materia de seguridad social o a las personas que se benefician en forma especial por servicios de seguridad social proporcionados por el mismo estado.

III. Contribuciones de mejoras: Son las establecidas en la ley a cargo de personas físicas y morales que se benefician de manera directa por obras públicas.

IV- Derechos: Son las contribuciones establecidas en la ley por el uso o aprovechamiento de bienes del dominio público de la Nación, así como por recibir servicios que presta el Estado en funciones de derecho público, excepto cuando se presten por organismos descentralizados u órganos desconcentrados, y se trate de contraprestaciones que no se encuentra previstas en la Ley Federal de Derechos. También son derechos las contribuciones a cargo de los organismos públicos descentralizados por prestar servicios exclusivos del Estado.

El artículo tercero del ordenamiento antes citado establece, asimismo, los siguientes conceptos:

V. Aprovechamientos: Son los ingresos que percibe el Estado por función de derecho público distintos de las contribuciones, de los ingresos derivados de financiamientos y de los que obtengan los organismos descentralizados y las empresas de participación estatal.

Interpretación. Las leyes fiscales, como todas las demás, deben ser interpretadas para su correcta aplicación al caso concreto de que se trate, sobre todo si se presenta el problema de una deficiente formulación lingüística o técnica jurídica de la norma tributaria. Ante este problema, corresponde al intérprete, ya sea funcionario administrativo o juez, consultor legal, etc. atribuir a la norma su significación correcta.

Diversas son las fuentes de interpretación; no obstante, mencionaremos algunas de ellas:

- Interpretación auténtica
- Interpretación jurisdiccional
- Interpretación doctrinal
- Interpretación administrativa
- Interpretación ordinaria.

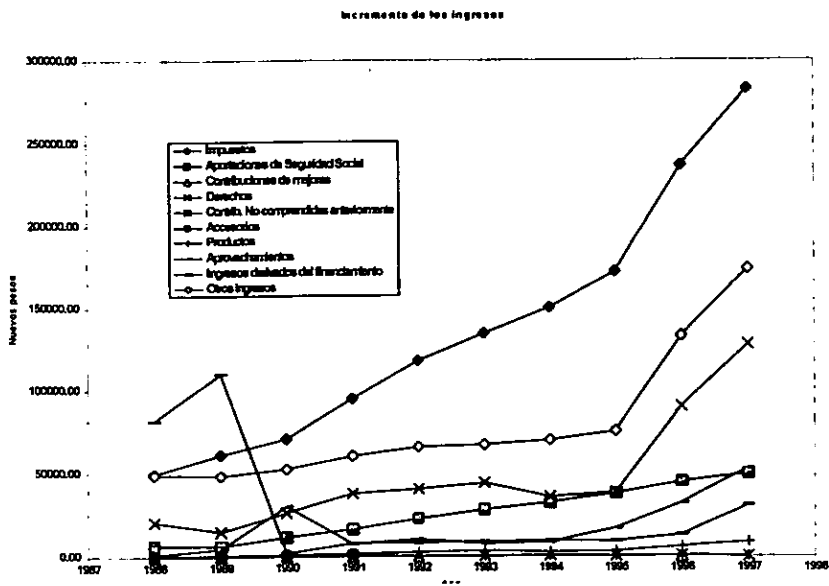
Sin embargo, el propio Código Fiscal de la Federación en su artículo 5º hace referencia a la aplicación estricta de las disposiciones fiscales en los siguientes términos: "Las disposiciones fiscales que establezcan cargas a los particulares y las que señalan excepciones a las mismas, así como las que rijan las infracciones y sanciones, son de aplicación estricta". Se considera que establecen cargas a los particulares las normas que se refieren al sujeto, objeto, base, tasa o tarifa.

Las otras disposiciones fiscales se interpretarán aplicando cualquier método de interpretación jurídica. A falta de norma fiscal expresa, se aplicarán supletoriamente las disposiciones del derecho federal común cuando su aplicación no sea contraria a la naturaleza propia del derecho fiscal.

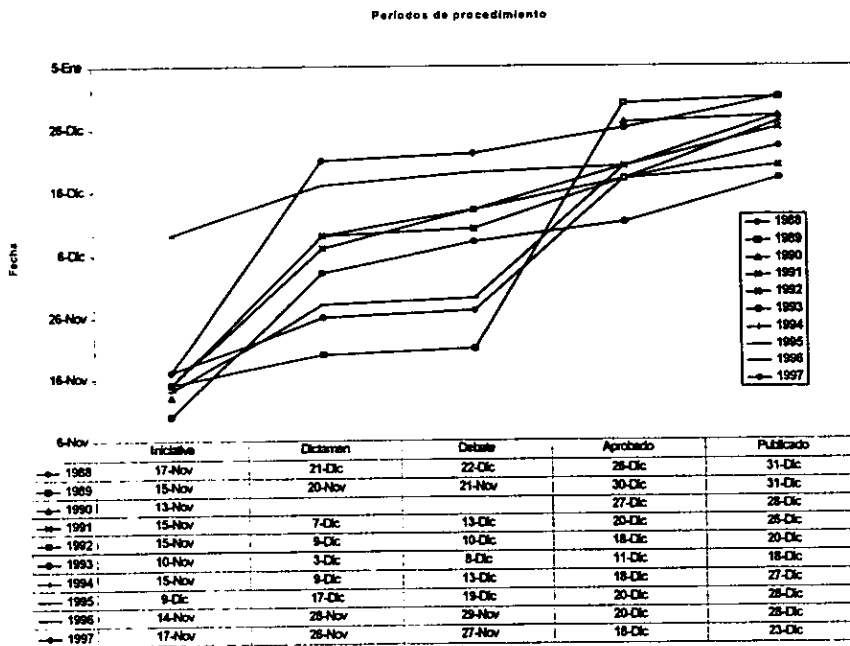
Así, pues, éstas son las características que definen de alguna manera a La Ley de Ingresos de la Federación; sin embargo, todos estos aspectos que explican la naturaleza de la norma jurídica en cuestión no dejan de ser objeto del análisis y la reflexión que en el siguiente capítulo de este trabajo de tesis desarrollaremos.

II.4.1 ANÁLISIS DE LA LEY DE INGRESO DE 1988 A 1997.

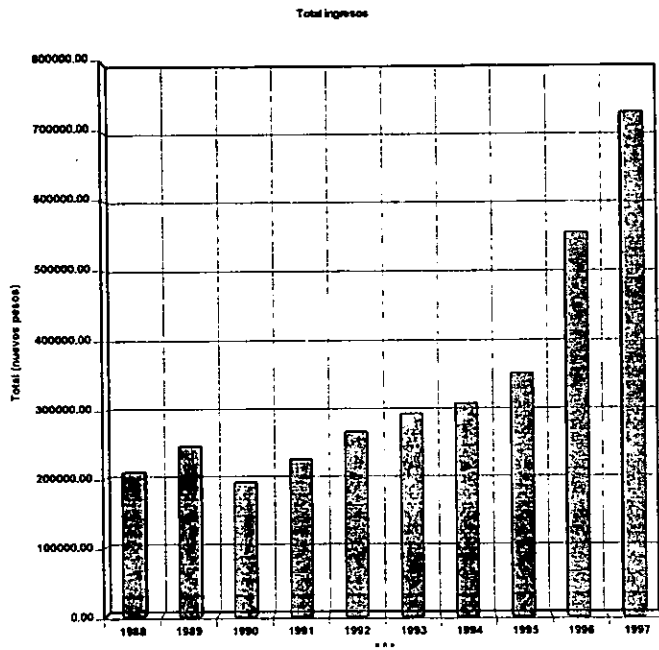
Fuente: Leyes de ingresos de la Federación de 1988 a 1997. Se muestran las variantes dadas en todos los rubros de los ingresos de la Federación. Se observan los incrementos anuales; así como algunas variantes donde resaltan las de los años 1996 y 1997. Lo que demuestra lo cambiante de la economía.



Fuente: Leyes de ingresos de la Federación de 1988 a 1997. Se muestra el corto periodo de tiempo en el cual se han dado las aprobaciones a esta ley sobre todo del debate a la aprobación. Lo que demuestra la poca importancia que se da a la aprobación de esta ley.



Fuente: Leyes de ingresos de la Federación de 1988 a 1997. Se pretende dar una visión general sobre las variantes en el total de los ingresos. Resaltando que en algunos años se pagó una cantidad menor de impuestos que en otros.



CAPÍTULO III

EL CASO DE LA NO-APROBACIÓN DE LA LEY DE INGRESOS DE LA FEDERACIÓN

ANTECEDENTES.

ACTUALES SOLUCIONES.

EL ARTÍCULO 29 CONSTITUCIONAL.

ARTÍCULO 31 FRACCIÓN IV CONSTITUCIONAL.

**LA DEBIDA REGULACIÓN JURÍDICA EN EL CASO DE LA NO-APROBACIÓN DE
LA LEY DE INGRESOS DE LA FEDERACIÓN.**

CAPÍTULO III EL CASO DE LA NO-APROBACIÓN DE LA LEY DE INGRESOS DE LA FEDERACIÓN.

III.1 ANTECEDENTES.

La existencia y el sostenimiento del Estado, así como la ejecución de su soberanía, exigen la captación de servicios y materiales que se adquieren del sector privado; por lo que para desarrollar sus funciones, el Estado debe obtener previamente los fondos necesarios para hacer las erogaciones que implican tales gastos; es importante en este punto señalar que la inversión de los fondos públicos no queda al arbitrio de la Administración, ya que si así se procediera vendría un desorden perjudicial a la eficaz atención de los servicios que aquélla tiene encomendados. Para evitar esas consecuencias debe sujetarse a un programa determinado que prevea todas las necesidades que reclamen satisfacción, así como un total apego a lo dispuesto por el artículo 126 Constitucional, según el cual "no podrá hacerse pago alguno que no esté comprendido en el presupuesto o determinado por ley posterior".

De una manera general, el Presupuesto de Egresos se forma con las previsiones financieras anuales en las que se calculan y analizan los gastos necesarios que el Estado debe hacer.

Para tal efecto la ley determina que el Presupuesto de Egresos de la Federación es el que aprueba la Cámara de Diputados a iniciativa del Ejecutivo para expensar durante el periodo de un año a partir del 1º de Enero las actividades, las obras y los servicios públicos que respectivamente correspondan al Poder Legislativo, al Poder Judicial, a la Presidencia de la República, a las Secretarías de Estado, a los Departamentos Administrativos, a la Procuraduría General de la República, a los organismos descentralizados, empresas de Participación Estatal mayoritarias y fideicomisos que se determine incluir en dicho presupuesto.

Las actividades de programación, presupuestación, control y evaluación del gasto público federal están a cargo de la Secretaría de Programación y Presupuesto a la que deben remitirse los anteproyectos que formulen las diversas entidades que han de quedar comprendidas en el presupuesto, con excepción del Poder Judicial, que formulará su respectivo proyecto de Presupuesto.

Se señalan como reglas fundamentales que presiden la estructura del Presupuesto las siguientes:

- a) La universalidad del Presupuesto, consiste en que todas las erogaciones y gastos públicos deben ser considerados en él.
- b) La unidad, que implica que haya un solo presupuesto y no varios siendo dicha unidad exigible por ser la forma que permite apreciar con mayor exactitud las obligaciones del poder público, lo cual constituye una garantía de orden en el cumplimiento de ellas.
- c) La especialidad, significa que las autorizaciones presupuestales no deben darse por partidas globales, sino detallando para cada caso el monto del crédito autorizado.
- d) La duración que es por el término de un año, regla que se encuentra consagrada en nuestra Constitución en la fracción IV del artículo 74.

Para finalizar podemos decir que el Presupuesto constituye la autorización indispensable para que el Poder Ejecutivo efectúe la inversión de los fondos públicos; constituye también la base para la rendición de cuentas que el Poder Ejecutivo debe rendir al Legislativo; el Presupuesto consecuentemente, produce el efecto de descargar de responsabilidad al Ejecutivo, como todo manejador de fondos se descarga cuando obra dentro de las autorizaciones que le otorga quien tiene poder para disponer de esos fondos y a su vez el Presupuesto es la base y medida para determinar una responsabilidad, cuando el Ejecutivo obra fuera de las autorizaciones que contiene.

De esta manera no podemos dejar de lado los egresos del Estado, ya que todo sistema de planeación financiera que aspire a ser aprovechable debe basarse en consideraciones tanto de ingresos como de gastos.

Las funciones del Estado están estrechamente ligadas a las funciones del dinero tan es así que la Ley de Ingresos de la Federación y el Presupuesto de Egresos nacen como una iniciativa del Poder Ejecutivo y son votados por el Poder Legislativo el cual al aprobarlos da al Ejecutivo el arma política necesaria para gobernar según el programa propuesto por él mismo, el cual permite una previsión de los egresos sobre los ingresos.

Tanto los egresos como los ingresos están dentro de la política fiscal la cual se expide como un conjunto de medios para mantener el equilibrio económico del Estado, combatiendo la inestabilidad económica y los desarreglos tanto en el orden oficial como en la economía privada, pretendiendo lograr como finalidad el desarrollo político, social y cultural del país.

Finalidad consagrada también en nuestra Carta Magna en su artículo 3º al decir "La educación que imparta el Estado tenderá a desarrollar armónicamente todas las facultades del ser humano y fomentará en él, a la vez, el amor a la patria y la conciencia de solidaridad internacional en la independencia y en la justicia...

Además:

- a) Será democrático considerando a la democracia no solamente como una estructura jurídica y un régimen político, sino como un sistema de vida fundado en el constante mejoramiento económico, social y cultural del pueblo."

Precepto de donde se desprende que los fines de una buena política fiscal deben traer aparejados un constante mejoramiento económico, social y cultural del pueblo, así como el aseguramiento de nuestra independencia económica.

Para lograr este fin, sustentado en el artículo 26 Constitucional el Estado organiza un sistema de Planeación Democrática, de desarrollo nacional que imprima solidez, dinamismo, permanencia y equidad al crecimiento de la economía para la independencia y democratización política, social y cultural de la Nación a través del Plan Nacional de Desarrollo el cual "es un programa que fija metas y los medios para alcanzar el desarrollo estable y la distribución justa de la riqueza. En virtud de ello el régimen jurídico tiene que ser congruente con dicho programa en el que deberán participar los sectores público, privado y social."³⁵

El artículo 26 se encuentra vinculado con el artículo 73 fracción XXIX, puestos D y E que expresamente facultan al Congreso Federal para legislar sobre planeación nacional, programación económica y producción de satisfactores. Así pues entendemos a la Planeación Democrática "como un método de gobierno, que organiza el trabajo y las tareas del sector público, y que permita incorporar en el a las actividades de los sectores social y privado en al consecución de los objetivos nacionales."³⁶

Finalmente sobre el Plan Nacional de Desarrollo diremos que se da precisamente con arreglo a la iniciativa, en el nivel global. El Plan Nacional de Desarrollo, documento globalizador se elabora con la participación de los grupos sociales, los gobiernos estatales y los coordinadores de cada sector administrativo.

Tanto la ley de Ingreso como el presupuesto de egresos, al momento de su planeación para llegar a su concertación deben tomar en cuenta lo establecido por el Plan Nacional de Desarrollo y así lograr conservar y fortalecer las instituciones democráticas, vencer la crisis, recuperar la capacidad de crecimiento económico e iniciar cambios cualitativos que requiera el país en las estructuras económicas, políticas y socilaes.

³⁵ Hegewisch Díaz Infante, Fernando; Derecho Financiero Mexicano, Instituciones del Sistema Financiero Mexicano: Editorial Porrúa; México 1997, p. 37

³⁶ Puebla, Arturo; Elementos Económicos de las Constituciones de México; 2ª ed.; Editorial Limusa; México 1987: p. 168

Podemos definir la actividad financiera del Estado a partir de los siguientes aspectos:

Ingresos del Estado.

Gastos del Estado.

Control sobre la actividad financiera del Estado.

El dinero para satisfacer los gastos gubernamentales proviene de las siguientes fuentes:

Venta de servicios y bienes.

Endeudamiento.

Creación de dinero

Imposiciones.

Durante una guerra los empréstitos son de gran importancia; y durante una revolución la creación de moneda adquiere relevancia, pero normalmente la fuente principal de recursos pecuniarios del Estado es la recaudación de impuestos, en la que éste, por un acto unilateral y actuando como poder público, determina en forma obligatoria para los gobernados las cantidades que deben ser entregadas para el cumplimiento de sus fines. En sentido amplio, "el impuesto es la proporción de riqueza con que el particular contribuye al sostenimiento del Estado para permitir que éste realice los gastos públicos necesarios para la realización de sus funciones."³⁸ El pago es obligatorio para todo aquel que esté dentro de las condiciones mencionadas en las leyes que establecen las cargas tributarias.

Además de ser la fuente más segura e importante de ingresos, los impuestos son un relevante instrumento de política fiscal por sus efectos sobre la economía, especialmente son un buen instrumento antiinflacionario. Cada impuesto tiene sus efectos característicos sobre la inflación y su influencia particular sobre los incentivos

económicos. Por eso la efectividad de su operación depende de la conjugación de los distintos tipos de impuesto en el sistema fiscal.

Respecto a la base sobre la que se aplica, el impuesto puede ser proporcional o progresivo. En el caso de los impuestos proporcionales, el porcentaje del impuesto es el mismo, independientemente del nivel económico del contribuyente; a esta categoría pertenecen los impuestos al consumo, aunque cierto es que ocasionalmente se gravan con tasas superiores artículos que se supone indican un mayor nivel económico en sus compradores, pero en todo caso, el mismo porcentaje se aplica a todas las ventas de esos artículos sin importar la situación económica real de quien los adquiere. En el caso de los impuestos progresivos, el impuesto varía con la capacidad económica del contribuyente, si ésta es más elevada, aporta un mayor porcentaje de sus recursos; el impuesto sobre la renta corresponde a este tipo de gravamen. Siguiendo el principio de capacidad contributiva es realmente fácil conocer la capacidad económica de los particulares atendiendo al ingreso percibido a la parte que se ahorró e incrementó respecto a la riqueza personal.

Las imposiciones basadas en los ingresos, son impuestos que gravan los ingresos totales percibidos durante el ejercicio fiscal. Esto permite que la imposición sea progresiva, pues al considerar el total percibido, hace factible aplicar tasas más elevadas conforme los ingresos van en aumento; pueden además adaptarse a la situación económica real de los contribuyentes a través de una serie de medidas que reducen la base gravable o el impuesto a pagar.

Las imposiciones basadas en el consumo adoptan en la mayoría de los casos la forma de un impuesto general a las ventas y de un impuesto sobre las ventas de artículos específicos que pueden indicar un nivel económico más elevado en sus adquierentes.

³⁸ Chapoy Benitez, Dolores Beatriz, El régimen financiero del Estado en las Constituciones Latinoamericanas, Instituto de Investigaciones Jurídicas. UNAM México 1973, pág. 40

Se aplican, asimismo, las imposiciones basadas en la riqueza, ya que otro de los medios para estimar la posición económica de una persona es su riqueza neta acumulada; es decir, el valor de los bienes, derechos y propiedades que posee en un momento dado.

REQUISITOS QUE DEBEN SATISFACER LOS IMPUESTOS: El impuesto constituye una obligación de derecho público en forma unilateral en ejercicio de su soberanía, por lo que no queda a voluntad de los particulares su acatamiento. En caso de que éstos negaran su cumplimiento voluntario, el Estado puede obtenerlo recurriendo a la vía económico-coactiva. Sin embargo, la imposición no es un acto arbitrario del poder público, pues la Constitución señala que deben cumplir ciertos requisitos:

Ser establecido para cubrir gastos públicos;

Ser proporcionales y equitativos;

Estar establecido por una ley.

El impuesto se destina a cubrir los gastos públicos; es decir, no existe vínculo entre los beneficios percibidos por los particulares y su aportación de parte de su riqueza, la afectación de lo recaudado es general a todos los gastos públicos, y en principio está prohibido afectar un impuesto a un fin determinado.

La proporcionalidad de los impuestos no debe considerarse en relación con la universalidad de la obligación de cubrirlos sino en relación con los niveles económicos que afectan; un gravamen idéntico para todos los contribuyentes, sin considerar la desigualdad de su capacidad económica, sería desproporcionado. "El acto unilateral que establece el impuesto tiene que estar forzosamente en una ley; dado que el impuesto representa una carga para los particulares, deben ser éstos – por medio de sus legítimos representantes - quienes determinen las cargas tributarias."³⁹

³⁹ Ibidem, pág. 40.

En materia de impuestos existen dos clases de leyes: las leyes relativas a cada impuesto en especial, que la estructuran detalladamente, fijado en especie, objeto, tasas, exenciones, deducciones, formas y condiciones en que ha de cobrarse; y la ley anual de Ingresos, que únicamente es un catálogo de los impuestos que han de recaudarse en el próximo ejercicio fiscal conforme a las leyes especiales a las que da vigilancia la propia ley de ingresos.

Así, pues, la ley de ingresos de la federación establece las cantidades que se han de percibir en cada rubro y la vigencia de todas aquellas leyes que regulan un impuesto en particular. Lo anterior nos obliga a plantearnos la siguiente pregunta: ¿Qué pasaría si la ley de ingresos de la Federación no fuera aprobada?

Podríamos pensar que no se pagarían impuestos ya que no habría ley que lo estableciera, pues si bien he cierto existen leyes relativas para cada impuesto, éstas perderían su vigencia al no aprobarse la ley de Ingresos de la Federación. Al respecto invocáramos un principio de derecho penal: "*Nullum tributum sine lege*"⁴⁰, pues es un requisito indispensable que los impuestos estén establecidos en una ley.

Extender la vigencia de la Ley del año anterior, no sería una solución viable ni posible, ya que nuestra ley fundamental establece en su artículo 74 fracción IV que la cámara de diputados examinará, discutirá y aprobará anualmente las contribuciones que deben decretarse para cubrir el presupuesto de egresos, de lo cual se desprende que la ley de ingresos y el presupuesto de egresos tienen una vigencia anual; por lo tanto, al no aprobarse la nueva ley de ingresos, la anterior no podría prorrogarse pues habría perdido su vigencia, sólo válida para el año fiscal correspondiente para el cual fue expedida.

Es evidente, pues, que en nuestra Constitución no existe una respuesta adecuada que nos indique el camino a seguir en caso de no aprobarse de la ley de ingresos de la federación.

⁴⁰ Principio tomado del Derecho penal, aplicado al caso del derecho tributario basado en el principio de legalidad.

III.2 ACTUALES SOLUCIONES.

Por la importancia intrínseca de la ley de ingresos de la Federación, el hecho de no ser aprobada por parte del Congreso de la Unión acarrearía graves trastornos económicos, pues la actividad financiera del Estado se desarrolla a partir de los ingresos y los gastos que éste realiza, así como del control que sobre los gastos e ingresos se ejerce.

Diversas son las fuentes que permiten satisfacer dichos gastos; sin embargo, destaca como la más importante las imposiciones, ya que éstas son la fuente principal del financiamiento, además de ser un relevante instrumento de política fiscal por sus efectos sobre la economía; y lo más importante, son un buen instrumento antiinflacionario.

Por lo tanto si no fuera aprobada la ley de ingresos de la Federación, la sociedad se colocaría en un grave conflicto económico a consecuencia del descontrol en la existencia y sostenimiento de Estado, al no contar éste con la captación de los medios económicos indispensables para cubrir las erogaciones.

Las consecuencias de este vacío económico afectarían de igual manera al Estado y a la sociedad civil, pues si no hay contribución para los gastos del Estado, ¿cómo podría éste en un momento dado cumplir con las obligaciones que tiene para con sus gobernados?; es decir, sería un problema que afectaría gravemente a todos.

Para el caso de una situación como la planteada, la Constitución contempla dentro de su artículo 29 cuáles son los lineamientos que deberán seguirse para la resolución de dicho problema.

III.2.1 EL ARTÍCULO 29 CONSTITUCIONAL

El artículo 29 Constitucional consagra la suspensión de las garantías individuales, lo cual implica la cesación de la vigencia de la relación jurídica que importa la garantía individual, o sea, la paralización de la normatividad de los preceptos constitucionales que regulan la vida jurídica de los gobernados, suspensión que al llevarse a cabo, quedará regulada dentro de un decreto de suspensión de garantías.

La manera como se realiza la suspensión de garantías individuales se puede explicar partiendo de estos puntos:

Causas de la suspensión;

Autoridades que intervienen;

Modalidades jurídicas de la suspensión.

a) Causas de la suspensión: El artículo 29 Constitucional menciona como causas específicas que originan el estado o situaciones de emergencia que provocan, a su vez, la suspensión de garantías individuales, la Invasión; es decir, la penetración en territorio nacional de fuerzas armadas extranjeras; la perturbación grave de la paz pública; o sea, la alteración de la vida normal del Estado o de la sociedad mediante motines, revoluciones, rebeliones, etcétera; o bien, cualquier otro caso que ponga a la sociedad en grave peligro o conflicto; como serían las guerras, las epidemias, etc.

El señalamiento de las causas especiales originadoras de la suspensión de garantías individuales consagradas en nuestra ley suprema, no está expresada en forma limitativa sino enunciativa, puesto que deja al arbitrio y discreción de las autoridades la estimación de la indole y gravedad de la situación, de hecho susceptible de provocar la cesación de vigencia de las garantías individuales.

b) Autoridades que intervienen: Existen varias autoridades que intervienen para que pueda ser posible la suspensión de las garantías individuales, ya que es importante la colaboración funcional entre los diversos órganos estatales que tienen tal incumbencia.

De acuerdo con el artículo 29 Constitucional, solamente el Presidente de la República, junto con los titulares de las Secretarías de Estado, los Departamentos Administrativos y la Procuraduría General de la República, tienen la facultad para tomar la iniciativa de suspender las garantías, lo cual, para que produzca el acto jurídico suspensivo propiamente dicho, y por ende, para que surta sus efectos legales, requiere la aprobación del Congreso de la Unión, y en los casos de receso de éste, de la Comisión Permanente.

La iniciativa para decretar la suspensión de garantías individuales, compete de manera exclusiva al Ejecutivo Federal con el acuerdo de las autoridades ya antes mencionadas; no obstante, el Congreso de la Unión tiene también injerencia, misma que se traduce en la aprobación de la iniciativa; así, pues, "esta colaboración de poderes se traduce en la realización de dos actos diferentes imputables a cada uno de dichos poderes, a saber:

Al Ejecutivo la formulación de los términos jurídicos en que opera la suspensión; y el segundo la aprobación de los mismos y de la iniciativa correspondiente, propiamente dicho."³⁷

En cada uno de estos actos en que se revela el proceso de la expedición del decreto de suspensión de garantías individuales, tanto el Ejecutivo Federal como el Congreso de la Unión gozan de amplias facultades discrecionales para calificar la existencia o gravedad del Estado de emergencia que sea causa de la situación suspensiva.

³⁷ Burgoa, Ignacio. Las garantías individuales, 28ª ed., Editorial Porrúa, México 1996, pág. 213.

c) Modalidades jurídicas de la suspensión: En nuestro orden constitucional, la suspensión de garantías individuales se caracteriza por varias modalidades jurídicas imperantes.

En primer lugar, el acto que instituye la suspensión debe ser materialmente legislativo y contener prevenciones generales; es decir, sin que el fenómeno suspensivo se contraiga a ningún individuo o individuos determinados.

En consecuencia, un decreto o ley que suspenda las garantías individuales con relación a una sola persona moral o física o a un grupo determinado de sujetos, sería inconstitucional a todas luces, ya que violaría los artículos 1º, 29º y 13º constitucionales.

Respecto al alcance espacial o territorial de la suspensión de garantías individuales, ésta puede ser nacional, o sea, tener vigencia en toda la República Mexicana; o bien, regir solamente en un Estado o región determinada. Por ejemplo, si habláramos de la perturbación grave de la paz pública en una sola entidad federativa, en la que, para dar fin a la situación anómala, se suspendieran las garantías individuales, sin que tal suspensión se hiciese extensiva a otros estados del país en las que no existiera dicha alteración, estaríamos hablando del segundo supuesto ya señalado, donde se da una suspensión de garantías individuales en forma local.

Otra de las modalidades jurídicas de la suspensión de garantías individuales consiste en que el acto o la situación suspensiva tienen un carácter temporalmente limitado o transitorio, rigiendo únicamente mientras exista el estado de emergencia que dio pie al acto suspensivo de las garantías individuales.

Con relación a la cesación de vigencia de la suspensión de garantías individuales, ésta opera *ipso iure*; es decir, una vez desaparecida la causa que la determinó. Ni el Legislativo ni el Ejecutivo, ni cualquier otra autoridad estatal tienen facultades para retardar dicha cesación (lo cual acontecería si se requiriera una ley o un decreto derogatorios expreso), máxime que la Constitución prohíbe toda posible demora al

establecer dentro del artículo 29 Constitucional que la suspensión de garantías individuales debe decretarse por tiempo limitado, entendiéndose por tal lapso el periodo de tiempo durante el cual subsista la situación que originó dicha suspensión.

Además, la suspensión de garantías individuales no necesariamente debe versar sobre todas las que instituye el ordenamiento fundamental, sino que puede contraerse a aquellas que impliquen un óbice a la actividad gubernativa tendiente a hacer frente rápida y fácilmente a los peligros que entraña el estado de emergencia, independientemente de los derechos públicos subjetivos que involucren.

Una vez suspendidas las garantías individuales; "el gobierno estatal tiene que estar investido del cúmulo necesario de facultades para decretar las medidas convenientes e indispensables a fin de prevenir o remediar los trastornos públicos y sociales propios de una situación anómala"³⁸; dichas facultades son nombradas facultades extraordinarias ya que el poder Legislativo tiene la autorización constitucional para otorgar al Ejecutivo de la Unión, la facultad de hacer las leyes en caso de la suspensión de las garantías individuales.

Es importante destacar que el Legislativo no sólo otorga estas facultades al Ejecutivo en el caso al que hace referencia el artículo 29 Constitucional, sino que la ley dispone que "El ejecutivo podrá ser facultado por el Congreso de la Unión para aumentar, disminuir o suprimir las cuotas de las tarifas de exportación e importación, expedidas por el propio Congreso, y para crear otras, así como para restringir y para prohibir las importaciones, las exportaciones y el tránsito de productos, artículos y efectos, cuando lo estime urgente, a fin de regular el comercio exterior, la economía del país, la estabilidad de la producción nacional, o de realizar cualquier otro propósito a beneficio del país. El propio ejecutivo, al enviar al Congreso el presupuesto fiscal de cada año, someterá a su aprobación el uso que hubiese hecho de la facultad concedida." (Artículo 131 Constitucional).

³⁸ *Ibidem*, pág. 221.

Esta delegación de poder es solamente para los casos previstos en los artículos 29 y 131 (párrafo segundo), ya que si no hubiera límite para esta delegación de funciones cabe la posibilidad de que constante y reiteradamente se quebrantara la ley fundamental, pues el artículo 49 expresa que no podrán reunirse dos o más poderes de la Federación en una sola persona o corporación, ni depositarse el legislativo en un individuo, salvo en los casos ya mencionados.

Con el afán de clarificar asentaremos que: "si bien he cierto que la facultad de expedir leyes corresponde al poder legislativo, también lo es que, cuando por circunstancias graves o especiales no hace uso de esta facultad, o de otras que le confiere la Constitución, puede concedérselas al ejecutivo, para la marcha regular y el buen funcionamiento de la administración pública, sin que se repunte anticonstitucional el uso de dichas facultades por parte del Ejecutivo; porque ello no significa, ni la reunión de dos poderes en uno, pues no pasan al último todas las atribuciones correspondientes al primero, ni tampoco una delegación del poder legislativo al ejecutivo, sino más bien una cooperación o auxilio de un poder a otros."³⁹

Derivadas de estas facultades otorgadas del Legislativo al Ejecutivo de la Unión en los términos antes expresados, se desprende la noción de potestad legislativa; en consecuencia, se expiden por parte del Ejecutivo las llamadas leyes de emergencia, que por el hecho de implicar disposiciones legales, no pueden contraerse a una sola persona física o moral o a un grupo determinado.

Por otra parte, la posibilidad de expedición y la validez de las leyes de emergencia no son absolutas; es decir, el Ejecutivo no está autorizado constitucionalmente para crear disposiciones legales de tal índole en forma irrestricta. En efecto, siendo la potestad legislativa de emergencia una consecuencia o, mejor dicho, el contenido general mismo de las facultades extraordinarias, aquélla debe tener el alcance o extensión de éstas. Por consiguiente, las leyes de emergencia deben tener por objeto, exclusivamente desde el punto de vista constitucional, prevenir o remediar en forma

³⁹Ibidem, pág. 227.

directa o indirecta, y previa la suspensión de garantías individuales, los males y trastornos públicos y sociales propios de la situación anormal creada por los acontecimientos a que alude el artículo 29 Constitucional.

Lógicamente hay un control jurisdiccional en las legislaciones de emergencia por el hecho de ser un orden de excepción en el sentido de que sólo rige para aquellos casos expresamente comprendidos en ella, implicando, por tanto, en relación con éstos, una cesación de vigencia de las disposiciones constitucionales o legales que se opusieran a sus prevenciones o determinaciones.

Así pues, si se diera una ley de emergencia que no hubiera sido dictada por el jefe del Ejecutivo Federal dentro de la extensión y alcance de las facultades extraordinarias que establece el artículo 29 Constitucional, y que contraviniera las disposiciones de la ley de prevenciones generales relativas a la suspensión de garantías individuales, dicha ley sería resultado de una extralimitación autoritaria del orden jurídico que debe prevalecer en todo estado de emergencia. Es factible, pues, la intervención de la justicia federal para controlar la actividad de las autoridades productoras de dicha transgresión.

Finalmente, se debe establecer el lapso durante el cual las garantías individuales serán suspendidas, ya que el artículo 29 Constitucional señala que dicha suspensión debe decretarse por tiempo limitado; es decir, mientras subsista la situación anómala que originó dicha suspensión; así, pues, al final de dicho plazo la ley de emergencia perdería su validez, ya que no existiría un ámbito donde se desarrollara su objetivo legal, a causa del restablecimiento del orden jurídico imperante anteriormente bajo el cual subyace la validez de las garantías individuales.

Al tener una idea general y clara sobre la suspensión de las garantías individuales, es posible abordar el problema concreto de dicho acto suspensivo en el caso de la no-aprobación de la ley de ingresos de la Federación.

Se dice que las garantías de seguridad jurídica son aquellas que aseguran a los gobernados que las normas que rigen el orden social existente deben estar expresamente comprendidas en una ley; "es importante resaltar que el principio de legalidad tiene dos excepciones: la primera constituye el caso de la suspensión temporal de las garantías individuales, ya que bajo este supuesto se da el caso de que un impuesto pueda ser creado por el Ejecutivo Federal durante un estado de emergencia, al final del cual debe regir nuevamente el principio de legalidad. La segunda excepción está contenida en el artículo 131 Constitucional donde el Congreso faculta al Ejecutivo para que éste aumente, disminuya o suprima los montos de tarifa de exportación e importación establecidos por el propio congreso y también pueda establecer otras"⁴⁰. Así, pues, cuando existe una situación anómala o de peligro dentro del Estado, es indispensable que éste desempeñe determinadas actividades con el fin de dar una solución. Sin embargo, la vigencia de esas garantías de seguridad jurídica deberá sujetarse a los límites temporales que le decreto suspensivo establezca.

En el supuesto que la ley de ingresos de la federación no fuera aprobada, se estaría dentro de uno de los supuestos previstos que obligan a suspender las garantías constitucionales, ya que la no-aprobación de dicha ley colocaría a la sociedad en un grave conflicto económico por las siguientes razones: la actividad financiera del estado se vería totalmente desequilibrada, pues al no aprobarse la ley de ingresos sería imposible aprobar el presupuesto de egresos, ni establecer los ingresos y los egresos del Estado; además de que no habría financiamiento, se daría un desequilibrio en la política fiscal porque los impuestos tienen una importante injerencia dentro del ámbito de la economía; aunado a esto, el índice inflacionario aumentaría considerablemente.

Una vez que la ley de ingresos de la federación no fuera aprobada, entraría en vigor la suspensión de las garantías que fueran un obstáculo para hacer frente rápida y fácilmente a la situación ocasionada, lo que implica a sí mismo la suspensión del artículo 14 Constitucional en donde se establece la no-retroactividad de las leyes en

⁴⁰ Artículo 31. Comentario de Santiago Barajas Montes de Oca. Constitución de los Estados Unidos Mexicanos, 3ª. ed., UNAM, DDF y PFJDF, México 1992. págs. 144-146.

perjuicio de persona alguna. La suspensión de dicho artículo es explicable en virtud de las siguientes consideraciones.

Al no aprobarse la ley de ingresos se comenzaría el año fiscal sin ley tributaria impositiva; sin embargo, el Congreso de la Unión podría reunirse en sesiones extraordinarias con el fin de aprobar dicha ley⁴¹, pero si así fuera, ésta comenzaría su vigencia en una fecha posterior a aquella en la que debería entrar en vigor.

En suma, si la ley de ingresos se puede aprobar posteriormente, ésta podría ser exigible en una fecha posterior al 1 de enero, y no es posible exigir que una ley entre en vigor retroactivamente, toda vez que ello implicaría una violación a la garantía individual contenida en el artículo 14.

Puesto que el pago de impuestos es resultado de un ordenamiento legal; por su carácter unilateral, la ley tributaria representa una carga para el que tiene que cubrirlo; por lo tanto, no opera la retroactividad de la ley, ya que al ser una carga representa un perjuicio; pero con la suspensión de la garantía consagrada en el artículo 14 Constitucional, la ley tributaria podría cobrar vigencia retroactivamente, y todos tendrían que cumplir con la obligación tributaria desde el primero de enero y en caso de no hacerlo, el estado podría iniciar un procedimiento administrativo fundado en la vigencia de la ley, misma que operó con retroactividad.

De este modo el decreto suspensivo de garantías debería de contemplar que la suspensión es materialmente legislativa; es decir; que contiene prevenciones generales; su alcance sería para todo el territorio nacional ya que hablamos de una ley federal; asimismo, se debe tomar en cuenta que el tiempo de suspensión de dicha garantía es solamente mientras opera la retroactividad y para el caso únicamente de la ley de Ingresos.

⁴¹ Recordemos que la aprobación de la ley de Ingresos, si ésta se llevara a cabo, sería en sesiones extraordinarias toda vez que el Congreso de la Unión deja de sesionar ordinariamente el día 31 de diciembre.

Por otra parte, si el Congreso de la Unión no sesionara extraordinariamente, éste posee la facultad de conceder al Ejecutivo todo el poder necesario para legislar y resolver la situación anómala, en cuyo caso es previsible el surgimiento de una ley de emergencia en la cual se decretan las medidas convenientes e indispensables a fin de prevenir o remediar los trastornos públicos o sociales propios de esta situación; es decir, crearía una ley impositiva propia para la situación particular que vive el país respecto a esta materia.

No obstante, si el Congreso de la Unión no aprobara a la ley de ingresos de la federación a pesar de conocer todo lo que este hecho en materia económica traería consigo, ¿daría éste su aprobación para la suspensión de las garantías individuales y permitiría que fuera el Ejecutivo quien determinara las medidas para la solución de este problema?.

Sin embargo, recordemos que el Congreso no se encuentra en sesiones durante el mes de enero; por lo tanto, no sería éste quien resolviera la aprobación a la suspensión de garantías sino la Comisión Permanente.

Sin saber a ciencia cierta si ésta sería la solución más idónea, podemos afirmar que sobre este hecho es posible formular diversas hipótesis. Por otro lado, no podemos dejar de considerar el principio de legalidad, pues éste es la base para el cumplimiento de las obligaciones tributarias.

III.2.2 ARTÍCULO 31 FRACCIÓN IV CONSTITUCIONAL.

Artículo 31.- "Son obligaciones de los mexicanos:

IV. Contribuir para los gastos públicos, así de la Federación, como del Distrito Federal o del Estado y Municipio en que residan, de la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes".

A partir de la lectura de ésta fracción, podemos afirmar que ésta señala o establece que:

1) Es obligación, a cargo de todo mexicano, de contribuir a los gastos públicos. En relación con este punto, surge la pregunta de si la ley fundamental establece que sólo los mexicanos tienen la obligación de pagar impuestos con exclusión de los extranjeros. Esta duda se desprende no sólo de la redacción misma del artículo 31, sino del hecho de que éste se encuentra precisamente en el capítulo II que se denomina "De los mexicanos". No obstante los comentarios anteriores y en vista de que el artículo no está prohibiendo expresamente que se fijen impuestos para los extranjeros, se ha considerado que corresponde a la legislación ordinaria establecer dichos impuestos.

En este sentido, quedan sujetos a pagar impuestos quienes encuadren como sujetos pasivos en los supuestos establecidos por los textos legislativos ordinarios. De esta manera existen diversos cuerpos legislativos que crean obligaciones fiscales para los extranjeros, tal es el caso del artículo 32 de la Ley de Nacionalidad y Naturalización, del artículo 3 de la Ley del Impuesto Sobre la Renta y del artículo 13 del Código Fiscal de la Federación.

2) Los habilitados para recibir impuestos son la Federación, las entidades federativas y los municipios.

3) La entidad y Municipio que pueden fijar gravámenes son sólo aquellos en los que resida un contribuyente. “El anterior concepto podría interpretarse en el sentido de que las legislaturas locales únicamente están en posibilidad de gravar a quienes residan en la entidad respectiva. Sin embargo, esto es sólo parcialmente cierto, puesto que de hecho las entidades como los Municipios crean ciertos impuestos indirectos que tienen como sujeto pasivo a todo el que consuma bienes y servicios en el ámbito respectivo ya sea que residan o no en el Estado o Municipio de que se trate.”⁴²

4) “Todo impuesto debe estar contenido en una ley general, abstracta e impersonal que provenga del poder legislativo”⁴³; por lo tanto, la creación de los impuestos estará sujeta al principio de legalidad, a no ser que exista una circunstancia como la expresada en los artículos 29 y 131 (párrafo segundo).

5) Los impuestos son creados con el fin de contribuir a los gastos públicos; pero, ¿qué debe entenderse por gasto público?. La Suprema Corte de Justicia y la Doctrina lo han conceptualizado de diversas maneras; sin embargo, la corriente preponderante lo define como todo gasto hecho por el Estado – sea o no realizado mediante un acto de gobierno – para satisfacer las necesidades comunitarias.

Por otra parte, la Suprema Corte establece que en vista de que los gastos públicos son fijados en el Presupuesto de Egresos, y los impuestos para financiarlos están contenidos en la Ley de Ingresos, del análisis de la Ley creadora de un impuesto o del presupuesto de egresos surgirá a la vista cualquier gravamen que no esté aparejado con el gasto público.

6) Los impuestos serán equitativos y proporcionales. Este concepto ha sido objeto de grandes polémicas, en especial en épocas recientes en que la filosofía de la

⁴² Artículo 31. Comentario de Santiago Barajas Montes de Oca, Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. 3ª ed., UNAM, DDF y PGJDF, México 1992, pág. 145

⁴³ Idem.

progresividad de los impuestos se ha establecido como uno de los principios fundamentales de la tributación contemporánea.

“La adopción de la progresividad en la tributación ha sustituido al principio del beneficio que implica que los impuestos se establezcan tomando en cuenta el beneficio, utilidad o provecho que el sujeto pasivo obtiene del Estado como contraprestación. Pues bien, en lugar del citado concepto de beneficio se ha adoptado el de la capacidad de pago, que implica el establecimiento de contribuciones según las posibilidades económicas de cada individuo, determinándose esta última principalmente con base en el ingreso personal.”⁴⁴

De esta manera se han clarificado todas las ideas contenidas en el numeral citado, aunque lo más importante para nosotros sea resaltar el principio de legalidad, lo cual haremos con apoyo de dos tesis sobresalientes respecto del mismo precepto:

“IMPUESTOS, PRINCIPIO DE LEGALIDAD EN MATERIA DE, CONSAGRA LA CONSTITUCIÓN FEDERAL: El principio de legalidad se encuentra claramente establecido por el artículo 31 Constitucional, al expresar, en su fracción IV, que los mexicanos deben contribuir para los gastos públicos de manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes, y está, además, minuciosamente reglamentado en su aspecto formal, por diversos preceptos que se refieren a la expedición de la Ley General de Ingresos, en la que se determinan los impuestos que se causarán y recaudarán durante el periodo que la misma abarca.

Por otra parte, examinando atentamente este principio de legalidad, a la luz del sistema general, que informan nuestras disposiciones constitucionales en materia impositiva y de explicación racional e histórica, se encuentra la necesidad de que la carga tributaria de los gobernados éste establecida en una ley, no significa tan sólo que el acto creador del impuesto deba emanar

⁴⁴ Ibid. p.146

de aquel poder que, conforme a la Constitución del Estado está encargado de la función legislativa – ya que así se satisface la exigencia de que sean los propios gobernados, a través de sus representantes, los que determinen las cargas fiscales que deben soportar– sino fundamentalmente que los caracteres esenciales del impuesto y la forma, contenido y alcance de la obligación tributaria, estén consagrados de manera expresa en la ley, de tal modo que no quede margen para las arbitrariedades de las autoridades exactoras, ni para el cobro de impuestos imprevisibles o a título particular; sino que el sujeto pasivo de la relación tributaria pueda, en todo momento, conocer la forma cierta de contribuir para los gastos públicos del Estado, y a la autoridad no quede otra cosa, sino aplicar las disposiciones generales de observancia obligatoria, dictadas con anterioridad al caso concreto de cada causante. Esto, por lo demás, es consecuencia del principio general de legalidad, conforme al cual, ningún órgano del Estado puede realizar actos individuales que no estén previstos o autorizados por disposición general anterior, y está reconocido por el artículo 14 de nuestra ley fundamental. Lo anterior, es decir, la arbitrariedad en la imposición, la imprevisibilidad de las cargas tributarias y los impuestos que no tengan un claro apoyo legal, deben considerarse absolutamente proscritos en el régimen constitucional mexicano, sea cual fuere el pretexto con que pretenda justificársele.”⁴⁵

“IMPUESTOS, ELEMENTOS ESENCIALES DE LOS. DEBEN ESTAR CONSIGNADOS EXPRESAMENTE EN LA LEY. Al disponer el artículo 31 Constitucional, en su fracción IV, que son obligaciones de los mexicanos “contribuir por los gastos públicos, así de la Federación como del Estado y Municipio en que residan, de la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes”, no sólo establece que para la validez constitucional de un tributo es necesario que, primero, esté establecido por la ley; segundo,

⁴⁵ Tesis sobresaliente. Tomo VXXXI, p. 5753. Amaro administrativo en revisión 5.605143 Hernández Reyes Ramón. 20 de Septiembre de 1944. Unanimidad de 5 votos

sea proporcional y equitativo y, tercero sea destinado al pago de los gastos públicos, sino que también exige que los elementos esenciales del mismo, como pueden ser el sujeto, objeto, base, tasas y época de pago, estén consignados de manera expresa en la ley, para que así no quede margen para las arbitrariedades de las autoridades exactoras, ni para el cobro de impuestos imprevisibles o a título particular, sino que a la autoridad no quede otra cosa sino que aplicar las disposiciones generales de observancia obligatoria dictadas con anterioridad al caso concreto de cada causante y el sujeto pasivo de la relación tributaria pueda en todo momento conocer la forma cierta de contribuir para los gastos públicos de la Federación, del Estado o Municipio en que resida.”⁴⁶

Del análisis estas dos tesis sobresalientes, así como del artículo 31 fracción IV se desprenden varias aseveraciones; sin embargo, hay dos de carácter fundamental para los fines de este trabajo; en primer lugar, el llamado Principio de legalidad, que obliga a las autoridades a que todo impuesto deba estar contenido dentro de una ley; y por otro lado, la obligación a cargo de todos los mexicanos para contribuir a los gastos de la Federación.

Así, pues, si bien es cierto que hay un fundamento constitucional para cumplir con las obligaciones tributarias, es importante asimismo que el principio de legalidad impere siempre, pues de esta manera se reducen al mínimo las ambigüedades legales que generan inseguridad jurídica al contribuyente frente a la autoridad, pues el hecho de que las imposiciones se consagren en una ley trae consigo la seguridad jurídica de los contribuyentes y da limitación a la actuación de la autoridad.

⁴⁶ Amparo en revisión 5,332/75.- Blanca Meyerber de González.- 31 de Agosto de 1976.- Unanimidad de 15 votos - Ponente Ramón Canedo Aldrete.

III.3 LA DEBIDA REGULACIÓN JURÍDICA EN EL CASO DE LA NO- APROBACIÓN DE LA LEY DE INGRESOS DE LA FEDERACIÓN.

Vamos ahora a señalar las circunstancias que en un momento dado provocarían la no-aprobación de la ley de Ingresos de la Federación; para ello tomaremos en cuenta los pasos legislativos establecidos dentro de la propia ley fundamental que derivan siempre en la no-aprobación de esta ley impositiva. Son, pues, tres las distintas circunstancias que muestra Constitución contempla:

PRIMER SUPUESTO.- El Ejecutivo es el encargado constitucionalmente de la iniciativa de esta ley, quien la hace llegar a la Cámara de Diputados. Respecto de esta ley, dicha cámara será siempre de origen por representar los intereses del pueblo. El Presidente de la República hará llegar la iniciativa a más tardar el día 15 de noviembre o hasta el 15 de diciembre, cuando éste inicie su encargo; sólo se podrá ampliar este plazo cuando medie solicitud del Ejecutivo suficientemente justificada a juicio de la Cámara o de la Comisión Permanente; una vez que la iniciativa llega a la Cámara se procede a la discusión de la misma; si ésta se votara a favor; es decir, si la cámara de origen la aprobara, pasaría entonces a la Cámara de Senadores donde se procedería a la discusión. Si esta cámara rechazara el proyecto de iniciativa totalmente, tendría pues que volver a la cámara de origen con las observaciones respectivas a fin de ser discutida nuevamente; ahora bien, si la cámara de origen la discute y la aprueba nuevamente; la ley regresa a la cámara de senadores la cual al insistir en su postura y desechar la iniciativa nuevamente, provocaría que el proyecto de ley no pudiera presentarse en el mismo periodo de sesiones. La iniciativa de ley podría volver a presentarse hasta el 15 de marzo fecha en que inician nuevamente las sesiones de la cámara. En resumen, se iniciaría el año sin Ley de Ingresos.

SEGUNDO SUPUESTO.- Si después de ser aprobada por la Cámara de Diputados, la iniciativa de ley fuera desechada, reformada o adicionada por la de Senadores, esta volvería a la Cámara de origen con el fin de discutir la parte que fue

desechada o las reformas o adiciones. Si la iniciativa regresara a la Cámara de Senadores sin que la de Diputados hubiere aceptado las supresiones, adiciones o reformas y la Cámara de Senadores, asimismo, insistiera en mantener las supresiones, adiciones o reformas, el proyecto de ley no podría volver a presentarse sino hasta el siguiente periodo de sesiones. Así pues la conclusión es exactamente la misma respecto del caso anterior; es decir, la iniciativa de ley podrá volver a presentarse solamente hasta el próximo periodo ordinario de sesiones; es decir, hasta el 15 de marzo e iniciaríamos el año sin ley fiscal.

TERCER SUPUESTO.- Si el proyecto fuera rechazado totalmente por la Cámara de origen se interrumpiría todo el proceso legislativo subsiguiente, pues dicha iniciativa no podría volver a presentarse en las sesiones del año, lo que nos llevaría a la misma conclusión planteada en los supuestos anteriores.

Son estos los supuestos que la ley fundamental contempla en su artículo 72, cuyo resultado sería invariablemente no-aprobación de la ley de Ingresos de la Federación, con las particularidades señaladas anteriormente.

Ahora bien, podría pensarse que los supuestos citados anteriormente siempre han estado consagrados en la Constitución, sin aplicación ni efecto práctico. Sin embargo, hoy en día intervienen una serie de circunstancias que permiten suponer la viabilidad práctica de los supuestos señalados.

Es un hecho conocido que "el Partido Revolucionario Institucional (PRI), ha prevalecido 69 años en el poder sobre los otros partidos"⁴⁷, formando parte del mismo durante todo ese tiempo el Presidente de la República, al igual que la mayoría de los Diputados y Senadores como un sinnúmero de funcionarios públicos.

De este hecho se desprende que la iniciativa de ley de ingresos de la federación proviene del Ejecutivo (perteneciente al PRI), y que dicho partido ha sido mayoría en el

⁴⁷ La Crónica, 5 de marzo de 1998

Congreso. Lo más lógico es que los diputados y senadores priistas se inclinen a favor de la iniciativa enviada por su jefe, ya sea por que el Presidente pertenece a la misma fracción partidista, por no arriesgar una carrera política; por agradecimiento al Presidente o simplemente para demostrar que hay unidad de criterios dentro del partido, lo cual trae consigo la aprobación de dicha ley,

Sin embargo, como decía Simón Bolívar "No hay nada peor que un hombre permanezca mucho tiempo en el poder ya que tiende a abusar de éste"

El abuso de poder dentro del PRI ha provocado un grave deterioro en este instituto político, pues "los constantes llamados a la unidad y a la disciplina partidista hacen pensar que las dificultades que ha enfrentado el PRI en los procesos electorales, de los últimos años cuando acontece un clima de crisis económica grave, a falta de credibilidad en las instituciones políticas y de desconfianza de la población respecto a los resultados electorales a lo cual se añaden las persistentes denuncias de fraude electoral y de corrupción de funcionarios avalados por su partido, aunado a todo ello, debe enfrentar la incertidumbre con la que contempla su futuro."⁴⁸

Grave pues es el deterioro del PRI mismo que con toda evidencia se manifestó en las pasadas elecciones del 6 de julio de 1997, elecciones donde se votó para elegir al nuevo Jefe de Gobierno del Distrito Federal, Asambleístas, Diputados y Senadores. A raíz de estos acontecimientos se da un hecho que marca —entre otros— un cambio trascendente dentro del Congreso de la Unión, ya que el PRI pierde la mayoría en la cámara baja; es decir, la de Diputados, aunque por otro lado conserva su mayoría en la cámara de senadores.

Derivado de este hecho al interior del PRI se comienza a hablar de una apertura hacia la democracia, la cual debe entenderse como "una aspiración de gobierno popular con autodeterminación y soberanía; que reconozca la libertad individual y civil, así como la aceptación de la diversidad; que marque una tendencia a la proliferación de la

⁴⁸ Loaeza, Soledad y Rafael Segovia; La vida política mexicana en crisis, Colegio de México, México, 1985, pág. 128.

tolerancia a la búsqueda del consenso, que sea la democracia el derecho a la elección y a la construcción responsable de nuestro futuro." 49

Tal idea de democracia debe estar presente en la mente de todos nuestros gobernantes para que se luche en conjunto por fines comunes de bienestar social y no por intereses propios o de partido; para que la oposición sea un contrapeso respecto del partido en el poder, ya que la naturaleza de la oposición está estrechamente ligada al cuadro general de la lucha entre partidos.

Así pues el PRI perdió la mayoría en la Cámara de Diputados, donde al ser presentada la iniciativa de ley de ingresos de la federación para el ejercicio fiscal 1998, se derivó un sinnúmero de problemas, ya que los partidos de oposición –Partido Acción Nacional (PAN), Partido de la Revolución Democrática (PRD), Partido del Trabajo (PT) y Partido Verde Ecologista de México (PVEM)- se unieron y lograron formar mayoría respecto de los diputados del PRI.

El principal tema de controversia en este proyecto de ley fue la reducción del Impuesto al Valor Agregado (IVA), del 15% al 10%, propuesta hecha por parte de la oposición; sin embargo, como los diputados no lograban ponerse de acuerdo sobre la miscelánea fiscal y pensaban que la ley de ingresos no se aprobaría, se pensó en prorrogar la vigencia de la ley de ingresos de 1997 para el nuevo año fiscal. Esto implicaba una violación a la Constitución ya que esta señala en su artículo 74 fracción IV que es una facultad exclusiva de la Cámara de Diputados el examinar, discutir y aprobar anualmente las contribuciones que a su juicio deban decretarse para cubrir el Presupuesto de Egreso de la Federación. Por lo tanto, hubo un rechazo de la oposición a la miscelánea fiscal enviada por el Ejecutivo con 243 votos en contra y 240 votos a favor; sin embargo, al darse cuenta aquellos que votaron en contra de la ley, del grave problema económico que esto traería consigo, decidieron volver a discutir ley y emitir su voto; lo que implicó una clara violación a la Constitución en su artículo 72 apartado

49 Tejeda González, José Luis. Las encrucijadas de la Democracia Moderna, Plaza y Valdés Editores, México 1996, pág.16.

G, ya que ésta señala que todo proyecto de ley o decreto que fuera desechado en la cámara de su origen no podrá volver a presentarse en las sesiones del mismo año.

Al ser cuestionados a los diputados sobre esta violación a la Constitución éstos dijeron solamente: "Hemos concluido por consenso con la clara convicción de que es conveniente para los contribuyentes y para el país que haya miscelánea fiscal..." "Hemos votado nuevamente la ley porque hay elementos que hacen distinta esta iniciativa."⁵⁰ Después de la segunda votación se aprobó el proyecto de ley; primero por los diputados y, posteriormente, por los senadores.

El actual entorno político y las próximas elecciones del año 2000, hacen pensar que más que buscar el bienestar de las mayorías, los partidos de oposición vieron – respecto al asunto de la reducción del IVA- una buena oportunidad para ganar adeptos para sus partidos; pensaron lograr con esto un buen resultado para ellos, pretendiendo hacer creer a la opinión pública que a los partidos de oposición les importa realmente la baja de impuestos.

No pretendemos señalar con esto cuál es el mejor partido político (pues podría ser motivo de otra tesis), sino el hecho de que en un momento dado se busque únicamente el protagonismo político o el interés partidista, en detrimento de los intereses o del bienestar para las mayorías.

Ahora bien, situaciones muy diversas dentro del entorno político pueden surgir, las cuales podrían traer consigo la no-aprobación de la ley de ingresos de la Federación.

Hoy en día, el supuesto de la no-aprobación de la ley de ingresos es previsible, por lo que es un buen momento para buscar una solución, la cual sería idónea en la medida que no fuera objeto de la premura legislativa. Es necesaria, asimismo, la debida regulación jurídica de dicha ley impositiva; lo cual implicaría el total apego al principio de legalidad que marca nuestra Carta Magna; pero antes de que ello sea posible, es

⁵⁰ La Crónica. 11 de diciembre de 1997

indispensable que la debida regulación jurídica se apoye sobre un estudio profundo vinculado a la importancia que esta ley reviste y sobre las variantes que en materia económica se han venido dando y las que podrían ocurrir; es decir, esta regulación no se puede hacer al vapor pues no serían permisibles expresiones como la siguiente: "Si la ley no se aprueba la anterior seguirá estando vigente"; pues como lo evidencian las gráficas presentadas en la parte final del segundo capítulo de este trabajo, las variantes de algunas contribuciones están sujetas al entorno político y económico en el que se encuentre el país."⁵¹.

La regulación que sobre este particular se haga, pues, debe estar basada no solamente en la búsqueda de una salida idónea para dicho problema, sino en la búsqueda, asimismo de una respuesta idónea que contemple una verdadera solución en el caso de la no-aprobación de la ley.

La regulación de la que venimos hablando debe buscar predominantemente la estabilidad económica, el apego al principio de legalidad, así como una buena política fiscal y el no incremento de la inflación.

Si esta debida regulación jurídica fuera posible, se reconocería entonces la importancia que en realidad reviste la ley de Ingresos de la Federación y dejaría de ser un instrumento de presión entre partidos políticos, escudados en la Democracia, la cual desgraciadamente sigue siendo un ideal y una aspiración de construcción muy distante. Entre tanto, pues, nuestro país logra llegar a esa tan ansiada Democracia es necesario cubrir las lagunas que se encuentran en nuestra ley fundamental con el único fin de lograr un Estado con total apego a derecho.

⁵¹ Supra, págs.. 100-102

CONCLUSIONES.

PRIMERA.- Nuestra Constitución ha sufrido innumerables reformas y adiciones, que si bien es cierto han servido para su mejoramiento –pues es éste el fin que ellas se proponen- por otro lado demuestran una ligereza en la reformabilidad de la Constitución, ya que muchas de estas reformas y adiciones son producto de los intereses de algunos grupos y con el tiempo sólo pasan a ser reformas o adiciones desafortunadas.

SEGUNDA.- Toda imposición del Estado debe estar contenida en una ley, ya que para el sostenimiento del Estado la seguridad jurídica es esencial; por lo tanto, es necesario que ésta se encuentre contemplada dentro de nuestro Estado de Derecho, pues si la seguridad jurídica no se da, el sostenimiento del Estado es imposible.

TERCERA.- Aunque no sientan un beneficio directo, es obligación de los mexicanos contribuir a los gastos de la Federación; por lo que es indispensable que dicha obligación este totalmente apegada al Estado de Derecho; es decir, toda obligación fiscal debe estar consagrada en una ley abstracta, impersonal y vigente.

CUARTA.- La Ley de Ingresos de la Federación reviste una importancia extrema, ya que marca los lineamientos para saber en qué proporción se contribuirá a los gastos del Estado; así mismo, da vigencia a todas aquellas leyes particulares relacionadas con el aspecto de los impuestos, ley a la que desafortunadamente no se le da la importancia que tiene, pues se interponen intereses partidistas.

QUINTA.- Para que la iniciativa de Ley de Ingresos de la Federación sea viable es necesario que ésta se sujete a un estudio profundo, ya que la economía es variante y en algunos casos por agentes externos impredecible. Sin embargo, el lapso durante el cual se lleva a cabo el proceso legislativo para la aprobación de esta ley es corto, de lo cual se puede deducir que tal vez el Congreso de la Unión no le pone el interés debido, si pensamos que sobre esta ley se basa una parte muy importante de la economía del país.

SEXTA.- La vigencia de la Ley de Ingresos de la Federación es anual, desafortunadamente nuestra Constitución no consagra el caso de la no-aprobación de dicha ley, tal vez porque nunca se ha presentado este caso debido a las condiciones políticas del país; sin embargo, hoy en día esta laguna legislativa puede ser causa de hondos y graves problemas a los que, evidentemente, debe buscarse la solución más idónea.

SEPTIMA.- El artículo 29 Constitucional consagra una posible solución a dicho problema; sin embargo, no es la solución idónea. Aunada a esto, la premura del tiempo sería causa de una toma de decisiones apresurada y tal vez errónea. Además, la no-aprobación de esta ley, implicaría una derrota para el poder legislativo, ya que traería consigo una imposición por parte del Ejecutivo y sería este quien diera la solución de dicho problema.

OCTAVA.- Importante papel juegan a este respecto los partidos políticos, los cuales lejos de hacer valer el interés del país y de coadyuvar la recuperación de la economía, asume posturas partidistas que sólo provocan la cerrazón, lo que los lleva al desacuerdo, lo que a su vez coloca a la economía al borde del abismo, y lo único que se logra es poner en riesgo a la República.

NOVENA.- Se habla del perfeccionamiento de nuestro sistema democrático, pero hasta ahora, esto sigue siendo una utopía, pues los partidos políticos utilizan la cuestión de los impuestos para su beneficio partidista, aliándose con la crisis y buscando su recurrencia, pues suelen dar excelentes resultados electorales; desgraciadamente nuestros legisladores no se detienen a pensar que no está en juego el prestigio electoral, sino el bienestar de la población.

DECIMA.- Al no estar regulada la no-aprobación de la Ley de Ingresos dentro de nuestra Carta Magna, tal situación genera problemas partidistas, ya que se ejerce una fuerte presión de los grupos de izquierda hacia el partido en el poder; pero sobre todo, la no-regulación jurídica se presta asimismo para que el país sufra una verdadera crisis económica; por lo tanto, es indispensable que se de una solución a dicho problema mediante una adición a la Constitución. La cual será necesaria en la medida que reafirme el principio de seguridad jurídica dentro del Estado de Derecho. Los partidos políticos no han comprendido que la demagogia, el populismo y el voto electorero están bien para los discursos en campaña, pero no deben ser guía para la toma de decisiones que afecten a toda la Nación.

DECIMA PRIMERA.- Existen pues dentro de Nuestra Constitución lagunas que es necesario ir cubriendo, pues si no lo hacemos, permitimos que en un momento dado se abuse del poder –por parte de quien lo tiene- y que nuestra Carta Magna sufra violaciones, que representan entre otras cosas, el abuso hacia los gobernados.

DECIMA SEGUNDA.- Estamos hoy todavía muy a tiempo de proponer la búsqueda de una solución a este problema, adicionando nuestra Carta Magna; por supuesto a través una adición basada en un estudio concienzudo, en el cual intervengan las personas conocedoras de todas las materias involucradas, para que tal adición sea una verdadera solución al problema y no una salida fácil que en el momento de su aplicación, lejos de representar una alternativa idónea, traiga consigo un problema mayor y pase a ser solamente una adición desafortunada.

BIBLIOGRAFÍA.

- Abbeganano, Nicola. Diccionario de Filosofía. Fondo de Cultura Económica., México.
- Acosta Romero, Miguel. Segundo curso de Derecho Administrativo. 2ª. ed., Editorial Porrúa., México 1993.
- Arániz Amigo, Aurora. Derecho Constitucional Mexicano. 2ª. ed., Editorial Trillas., México 1990.
- Arteaga Nava, Elisur. Derecho Constitucional. –Instituciones Federales Estatales y Municipales-. Tomo III., UNAM., México 1994.
- Bello Maldonado, Rafael. Gasto Público en México. Departamento de Ciencias Sociales y Políticas., Universidad Iberoamericana., México 1987.
- Burgoa, Ignacio. Derecho Constitucional Mexicano. 10ª ed., Editorial Porrúa., México 1996.
- _____ Las Garantías Individuales. 28 ed., Editorial Porrúa., México 1996.
- Calzada Padrón, Feliciano. Derecho Constitucional. Editorial Harla., México 1990.
- Camposeco Cárdenas, Miguel Angel. Idea y Génesis de la Cámara de Diputados del H. Congreso del Unión. –Manuales Elementales y técnicas de Procedimiento Legislativo-. H. Cámara de Diputados., LV Legislatura., México.
- Carrasco Iriarte, Hugo. Derecho Fiscal Constitucional. 2ª. ed., Editorial Harla., México 1993.

Chapoy Benitez, Dolores Beatriz. El Régimen Financiero del Estado en las Constituciones Latinoamericanas. Serie B., No. 2., Estudios Comparativos., Instituto de Investigaciones Jurídicas., UNAM., México 1973.

Cravioto Cortes, Carlos. Idea y Génesis de la Cámara de Diputados del H. Congreso del Unión. LV. Legislatura., México.

Duvenger, Maurice. Los Partidos Políticos. 7ª reimpresión., Fondo de Cultura Económica., México 1980.

El Poder Legislativo en la Actualidad. Cámara de Diputados del H: Congreso de la Unión-. Estudios Doctrinales No. 162., Instituto de Investigaciones Jurídicas., UNAM., México 1994.

Fraga, Gabino. Derecho Administrativo. 32ª. ed., Editorial Porrúa., México 1993.

Gámiz Parral, Maximino N. Derecho Constitucional y Administrativo de las Entidades Federativas. UNAM., México 1993.

García Maynes, Eduardo. Introducción al Estudio del Derecho. 43ª. ed., Editorial Porrúa., México 1992.

Hegewisch Díaz Infante, Fernando. Derecho Financiero Mexicano. –Instituciones del Sistema Financiero Mexicano-. Editorial Porrúa., México 1997.

Herrera Manuel y Lasso. Estudios Constitucionales. 2ª. Serie., Editorial Jus., México 1990.

Krieger, Emilio. En Defensa de la Constitución. –Violaciones Presidenciales a la Carta Magna-. Editorial Grijalbo., México 1994.

Locke, Jonh. Segundo Curso sobre el Gobierno Civil. México.

Loeza Soledad y Rafael, Segovia. La Vida Política Mexicana en Crisis. Colegio de México., Centro de Estudios Internacionales., México 1985.

M. Groves, Harold. Finanzas Públicas. 6ª reimpresión ., Universidad de Winsconsin., Editorial Trillas México 1982.

Mansell Carstens Catherine. Las Finanzas Populares de México. ITAM., Editorial Milenio., México 1995.

Margain Manautou, Emilio. Introducción al Estudios del Derecho Tributario Mexicano. 4ª ed., Editorial Universitaria Potosina., Universidad Autónoma de San Luis Potosí., México 1976.

Martínez de la Serna, Juan Antonio. Derecho Constitucional Mexicano. Editorial Porrúa., México 1983.

Martínez Gil, José de Jesús. Los Grupos de Presión y los Partidos Politicos. Editorial Porrúa., México 1992.

Moreno, Daniel. Derecho Constitucional Mexicano. 12ª. ed., Editorial Porrúa., México 1990.

Ortega Lomelin, Roberto. El Nuevo Federalismo la Descentralización. Instituto de Investigaciones Jurídicas., UNAM., Editorial Porrúa., México 1988.

Pueblita, Arturo. Elementos Económicos de las Constituciones de México. 2ª ed., Editorial Limusa., México 1987.

Rabaso, Emilio. La Constitución y la Dictadura. 7ª. ed., Editorial Porrúa., México 1993.

- Ramírez, Alfonso Francisco. Las Facultades del Congreso en el Derecho Legislativo Mexicano. Cámara de Diputados., México 1993.
- Retchkimen K. Benjamin. Política Fiscal Mexicana. 2ª ed., Instituto de Investigaciones Económicas., UNAM., México 1983.
- Rodríguez Lobato, Raúl. Derecho Fiscal.—Colección de Textos Jurídico Universitarios—, 2ª. ed., Editorial Harla., México 1986.
- Rodríguez Mejía, Gregorio. Teoría General de las Contribuciones. Editorial Porrúa., México 1994.
- Sanabria, José Rubén. Ética. 11ª. ed., Editorial Porrúa., México 1988.
- Sánchez Bringas, Enrique. Derecho Constitucional. Editorial Porrúa., México 1995.
- Sayeg Helu, Jorge. El Poder Legislativo Mexicano. Editorial Trillas., México 1991.
- Tejeda González, José Luis. Las Encrucijadas de la Democracia Moderna. Universidad Autónoma de Nuevo León., Plaza y Valdés Editores., México 1996.
- Tena Ramírez, Felipe. Derecho Constitucional Mexicano, Editorial Porrúa., México 1995. _

LEGISLACIÓN.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. 117 ed., Editorial Porrúa., México 1997.

Código Fiscal de la Federación. 8ª. ed., 2ª reimpresión., Ediciones Fiscales ISEF S.A., México 1996.

Ley de Ingresos de la Federación. Poder Legislativo Federal., México 1888.

Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos. Poder Legislativo., México 1997.

Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos. Poder Legislativo., México 1997.

Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. Editorial Porrúa., México 1996.

Ley de Planeación. Editorial Porrúa., México 1996.

Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda.